55 *Avances* DE INVESTIGACIÓN

La Eficacia de la Ayuda y las Organizaciones de la Sociedad Civil:

Una mirada al caso latinoamericano









Serie Avances de Investigación nº 55

Madrid, mayo de 2011



CeALCI- Fundación Carolina
C/ General Rodrigo, 6 – 4º.
Edificio Germania
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es
cealci@fundacioncarolina.es

Publicación electrónica
ISSN: 1885-9135



LA EFICACIA DE LA AYUDA Y LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL: UNA MIRADA AL CASO LATINOAMERICANO

Madrid, mayo de 2011





RELACIÓN DE AUTORES

Jorge Balbis es secretario ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A.C. (ALOP); *Chair* del Comité Internacional de la Red sobre La Realidad de la Ayuda (*Reality of Aid*); integrante del Better Aid Coordinating Group (BACG); y representante de ALOP ante el Foro Abierto sobre la Efectividad del Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Carlos Cabo es responsable del Área de Incidencia Política y Movilización Social de la ONG Solidaridad Internacional, organización donde anteriormente ha sido Responsable de Oriente Medio y Representante en Jerusalén. Es miembro de la Junta de Gobierno de la Coordinadora Española de ONGD (vocalía de Unión Europea) y coordinador del grupo de eficacia de las OSC en la Confederación Europea de ONGD (CONCORD). Es licenciado en Ciencias Políticas y Estudios Árabes e Islámicos; magister en Desarrollo y Ayuda Internacional, y magister en Evaluación de Programas y Políticas Públicas.

Jaime Cervera es doctor en Arquitectura y Catedrático de Análisis estructural y diseño en estudios arquitectónicos en la ETSAM (Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid) y director del Master Universitario de Tecnología para el Desarrollo Humano y la Cooperación de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM). Ha sido director de Cooperación para el Desarrollo de la UPM y del Observatorio de Cooperación Universitaria al Desarrollo (OCUD) de la Conferencia de Rectores de las Universidades Española (CRUE).

Rubén Fernández es presidente de Corporación Región y coordinador del Grupo de Trabajo sobre Financiamiento del Desarrollo y la Democracia de ALOP. Asimismo, es miembro del Comité Coordinador de la Red Global de Organizaciones sociales *The Reality of Aid*; del Comité Coordinador de la Red de ONG por la Transparencia; y de los consejos directivos de la Confederación Colombiana de ONG y de la Federación Antioqueña de ONG. Es licenciado en Educación y magister en Educación y Desarrollo Humano.

Miguel González Gullón es coordinador general de la Cooperación Española en Colombia y ha trabajado durante numerosos años para la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), estando destinado en Bolivia, y siendo coordinador general en Chile, Honduras, y Mozambique. Es licenciado en Derecho y máster en Gestión de Proyectos de Desarrollo en la Universidad Andina Simón Bolívar (La Paz, Bolivia).

Nuria Molina es directora de Eurodad desde el año 2009, organización para la que empezó a trabajar en el año 2006 en el área de incidencia política. Ha trabajado en la Red Europea Contra la Pobreza (EAPN) y la Red Ubuntu, así como consultora para el Movimiento Federalista Mundial y la Oficina de Naciones Unidas para la Financiación del Desarrollo. Es licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Barcelona, máster en Teoría Política (London School of Economics) y máster en Estudios Políticos Europeos (Colegio de Europa, Bélgica).

INDICE

Presentación

Fundación Carolina-CeALCI

La Fundación Carolina, a través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), viene desarrollando desde su Programa de Eficacia de la Ayuda distintas actuaciones en torno al análisis del posicionamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) ante la agenda internacional de desarrollo, así como de las implicaciones que para éstas tienen los consensos internacionales alcanzados en el marco de la llamada Agenda de la eficacia de la ayuda.

En este marco, el año 2011 será clave al celebrarse del 29 de noviembre al 1 de diciembre en la ciudad de Busan (Corea del Sur) el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, que constituirá un paso más en el camino iniciado hace tiempo de cara a la consecución de una Ayuda Oficial al Desarrollo de mayor calidad e impacto, y que definirá la agenda en este ámbito de cara a los próximos años.

En tanto que agentes clave para el desarrollo, las OSC son parte activa de esta realidad. Desde distintos ámbitos de la sociedad civil se está llevando a cabo un extenso proceso de consultas orientado a impulsar la eficacia de las estrategias de desarrollo y a definir el papel de las Organizaciones de la Sociedad Civil, articulado a través de iniciativas como la plataforma *Better Aid* o el *Foro Abierto sobre la Eficacia del desarrollo de las OSC*. Y, a su vez, dichas consultas se vinculan a otros procesos internacionales en curso, que persiguen, en última instancia, la consecución de una ayuda de mayor eficacia.

Con el objetivo de profundizar sobre estos procesos, la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción del Desarrollo (ALOP), la Confederación Colombiana de ONG (CCONG) y la Fundación Carolina coorganizaron en la ciudad de Medellín (Colombia) las Jornadas sobre "Eficacia de la ayuda y Organizaciones de la Sociedad Civil: una mirada al caso latinoamericano", celebradas los días 16 y 17 de noviembre de 2010.

Durante dos días de intensos debates, actores representativos de distintas modalidades de cooperación desarrolladas desde diversos ámbitos de la sociedad civil compartieron reflexiones y aprendizajes para, por un lado, analizar los logros y desafíos que se plantean en el contexto de la agenda de la eficacia de la ayuda, y por otro, definir el papel que las Organizaciones de la Sociedad Civil pueden jugar en este proceso. El caso de la región latinoamericana fue abordado con particular atención.

Al encuentro acudieron representantes del mundo académico, Organizaciones No Gubernamentales, observatorios de la cooperación para el desarrollo de diferentes

países latinoamericanos, centros de estudios, universidades y de algunos de los donantes más activos en la región, que trataron de contribuir a dar respuesta a cuestiones como estas. Asimismo, se identificaron algunos posibles ámbitos específicos de colaboración para las Organizaciones de la Sociedad Civil, tales como: el análisis de información sobre la cooperación internacional para el desarrollo y su divulgación; la participación en los debates a nivel nacional e internacional sobre la evaluación de la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008); la participación en el proceso del *Foro Abierto*; o la profundización de las relaciones entre la academia y las OSC.

La Fundación Carolina continuará profundizando su labor sobre esta línea de trabajo con el objetivo de alimentar los debates y alentar la formulación de propuestas de cara al IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de finales de año. En dicho marco se inscribe la presente publicación, en la que se recogen los contenidos de las Jornadas "Eficacia de la ayuda y Organizaciones de la Sociedad Civil: una mirada al caso latinoamericano". Esperamos que sea de utilidad para una mejor comprensión de los procesos y propuestas que tienen como protagonistas a las organizaciones de la sociedad civil.

Desde la Fundación Carolina quisiéramos agradecer de manera particular a la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción del Desarrollo y a la Confederación Colombiana de ONG por la fructífera colaboración establecida de cara a la organización de esta actividad, así como a Corporación Región, que jugó igualmente un papel activo para hacer posible la celebración de estas Jornadas. Se agradece, por último, a todos los asistentes y ponentes que participaron en las Jornadas.

Madrid, mayo de 2011

La eficacia de la ayuda en una encrucijada *(y cómo las organizaciones de la sociedad civil pueden cambiar su destino en Busan)*

Nuria Molina
Directora de Eurodad

1. La eficacia de la ayuda al desarrollo en contexto

En Noviembre de 2011, representantes gubernamentales y de la sociedad civil se darán cita en Busan, Corea del Sur, para debatir hasta qué punto la comunidad internacional ha conseguido incrementar la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en los últimos cinco años, desde que se aprobara la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda en marzo de 2005. El Foro de Alto Nivel de Corea también deberá discutir y dar respuesta a los principales retos planteados para los años venideros para hacer de la AOD un instrumento que promueva eficazmente el desarrollo sostenible en los países del Sur.

La comunidad internacional se encuentra en una encrucijada. En el 2015 vence el plazo para conseguir las metas acordadas en la Cumbre del Milenio. Sin embargo, a día de hoy, todos los indicios apuntan a que va a ser difícil – aunque no imposible – cumplir con los compromisos tomados.

Según Naciones Unidas, la comunidad internacional debería movilizar unos 200.000 millones de dólares adicionales para poder cumplir con los Objetivos del Milenio. Más y mejor. Una ayuda al desarrollo verdaderamente eficaz puede marcar la diferencia entre la celebración o el fracaso en 2015. Una ayuda verdaderamente eficaz también puede contribuir a que cada vez más los países en desarrollo dispongan de sus propios recursos financieros y tomen el liderazgo de sus propias políticas para el desarrollo.

Todo ello nos lo jugamos en Busan. Así pues, en los próximos doce meses el rol de la sociedad civil en el Norte y en el Sur será fundamental para que los gobiernos rindan cuentas de su desempeño con respecto a los compromisos tomados, y para lograr que Busan sea recordado como el lugar donde se forjó un compromiso ambicioso para que la ayuda contribuya efectivamente a un desarrollo justo y sostenible en los países del Sur.

2. Acuerdos internacionales para una ayuda al desarrollo eficaz

La primera década del siglo XXI fue prolífica en compromisos ambiciosos para el desarrollo. En el año 2000, los 192 estados miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a alcanzar ocho objetivos cruciales para – entre otros – erradicar la pobreza extrema, asegurar el acceso universal a la educación, y mejorar dramáticamente

el acceso a servicios básicos como la sanidad y el agua potable: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). A pesar de las limitaciones del acuerdo y las críticas que ha recibido por parte de expertos y sociedad civil, que los tildan de poco ambiciosos –por ejemplo, el primero de los objetivos centrado en la erradicación de la pobreza extrema en realidad solo ambiciona reducir a la mitad el número de personas que viven con menos de un dólar al día–, se trata del primer acuerdo internacional para establecer un marco de resultados para el desarrollo, con objetivos específicos y metas cuantificables.

La importancia de los ODM todavía es mayor si se tiene en cuenta que surgen justo después de la década de los noventa, por muchos considerada como la "década perdida" para el desarrollo, cuando la AOD bajó a mínimos históricos y la pobreza aumentó dramáticamente en el mundo –y en particular en África. Aparte de establecer un nuevo consenso universal que en gran medida contribuyó a impulsar la ayuda al desarrollo en la última década, un aspecto crucial de los ODM fue el de poner sobre el papel la necesidad de establecer una "asociación mundial para el desarrollo" (objetivo octavo de la Declaración del Milenio) donde los miembros de las Naciones Unidas, y en particular los países del Norte, se comprometían a establecer unas reglas del juego justas que permitieran a los países del Sur promover y liderar políticas de desarrollo en el marco de un sistema comercial, económico y financiero global más justo y sostenible.

La ambición no se quedó ahí. En el año 2002, y con el reconocido empuje político que supuso la crisis mundial posterior al ataque de las Torres Gemelas en Nueva York, los miembros de Naciones Unidas se volvieron a dar cita en Monterrey, México, para acordar los términos de la financiación que debería hacer posible conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El Consenso de Monterrey recoge de forma razonablemente exhaustiva aspectos cruciales para la financiación para el desarrollo – como la AOD, pero también los ingresos fiscales y la movilización de recursos en los países del sur, las inversiones privadas, el comercio internacional, los problemas relacionados con la deuda externa, o las instituciones de gobernabilidad económica mundial. Este compromiso hizo patente que los niveles de ayuda al desarrollo no eran suficientes para alcanzar los objetivos de lucha contra la pobreza y que los donantes la otorgaban de forma tal que socavaban su eficacia, principalmente como consecuencia de la confluencia de los intereses políticos y económicos de la mayoría de los donantes.

Así fue como el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE (CAD) asumió la tarea de proponer principios esenciales para la eficacia de la AOD y conseguir que se adoptaran a escala internacional.

En 2001, el CAD aprobó una recomendación para desligar la AOD en los países menos desarrollados (*2001 DAC Recommendations on Untying ODA to the Least Developed Countries*). Dicha recomendación promueve el fin de la ayuda ligada, aunque únicamente para un determinado grupo de países (los países menos desarrollados) y con la exclusión de algunas modalidades de AOD, en concreto la ayuda alimentaria y la cooperación técnica. El fin de la ayuda alimentaria ligada se vio bloqueado principalmente por Estados Unidos, ya que la emplea para hacer *dumping* con sus

excedentes agrarios en los países en desarrollo. Además, algunos países que disponen de sus propias organizaciones monopolísticas dedicadas a la cooperación técnica han bloqueado y siguen bloqueando el fin de la cooperación técnica ligada.

Cronología de los acuerdos principales para la eficacia de la AD

2000	Declaración de Milenio de la ONU
2001	Recomendación del CAD para desligar la AOD en los países menos desarrollados
2002	1º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la ayuda (FAN): Declaración de Roma sobre armonización
2002	Conferencia de la ONU sobre Financiación para el Desarrollo, Consenso de Monterrey
2005	2º FAN: la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda amplía la agenda de reforma a cinco pilares (apropiación, alineación, armonización, mutua responsabilidad y gestión orientada a resultados)
2007	Código de conducta de la UE sobre complementariedad y división del trabajo
2008	3º FAN: Programa para la acción de Accra
2011	4º FAN de Busan: ¿eficacia del desarrollo?

Acto seguido, la OCDE se dedicó a un tema que no presenta grandes retos políticos –aunque sí técnicos– como es la armonización de las intervenciones de los donantes. Esto se produjo en el Foro de Alto Nivel de Roma sobre la Armonización (rebautizado posteriormente como Primer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo), al final del cual se aprobó la Declaración de Roma. Sin embargo, pronto quedó claro que la armonización puede solucionar algunos problemas de la eficacia de la ayuda al desarrollo mejorando la coordinación de las intervenciones de los donantes, pero que para aumentar dicha eficacia también hay que abordar problemas más fundamentales.

En 2005 se produjo un gran avance cuando, tras duras negociaciones, el Segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de París aprobó una serie de Principios, que hasta la actualidad constituyen el marco central para la eficacia de la AOD. La Declaración de París estableció cinco principios centrales (véase el siguiente cuadro) y generó una mayor presión para ponerlos en práctica, ya que estaba dotada de una serie de objetivos e indicadores cuantificables que se debían alcanzar en el 2010.

Principios básicos de la Declaración de París:

Apropiación: los países en desarrollo establecen sus propias estrategias para la reducción de la pobreza, mejoran sus instituciones y abordan la corrupción.

Alineación: los países donantes se alinean con respecto a estos objetivos utilizando sistemas locales.

Armonización: los países donantes coordinan y simplifican los procedimientos y comparten información para evitar duplicaciones.

Resultados de desarrollo: los países en desarrollo y donantes se concentran en los resultados de los procesos de desarrollo y contribuyen a mejorar la medición de dichos resultados.

Responsabilidad mutua: los donantes y socios son responsables de los resultados de desarrollo.

El Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Accra (2008) desarrolló en mayor profundidad estos principios e integró obligaciones provenientes de otros procesos políticos en los compromisos oficiales para mejorar la eficacia de la ayuda. El Programa de Acción de Accra obliga, entre otros, al aumento de la transparencia de la AOD, a la reducción de condiciones y a otros avances para acabar con la ayuda ligada que van más allá de las recomendaciones de la Declaración de París de 2005. Por primera vez se reconoció también a organizaciones de la sociedad civil como "agentes de desarrollo por derecho propio"; se hizo hincapié en la necesidad de incrementar la eficacia no sólo de los flujos de AOD, sino también en las intervenciones de actores y empresas privadas en los países del Sur; y los gobiernos se comprometieron a estructurar sus programas para el desarrollo de acuerdo con sus obligaciones internacionales para la defensa de los derechos humanos y la igualdad de género.

De forma paralela, la Unión Europea se había puesto manos a la obra en la consecución de las responsabilidades contraídas a nivel internacional.

De hecho, uno de los problemas claves para la efectividad de la ayuda como es la fragmentación de la AOD es un problema fundamentalmente europeo. La política de desarrollo, en el caso de la Unión Europea, no es competencia de las instituciones europeas, como sucede en otras áreas de política exterior como la política comercial. Por ello, cada Estado Miembro ejerce sus funciones mediante sus propias instituciones y mecanismos. Los Estados Miembro de la Unión Europea no se pusieron de acuerdo con respecto a un mandato europeo, si bien en el Consejo de la Unión Europea de 2007 se aprobó el Código de Conducta de la UE sobre la complementariedad y la división del trabajo. De acuerdo con él, los donantes de la Unión Europea se comprometieron a impulsar la división del trabajo, reduciendo el número de países y sectores en los que estaban implicados.

Desafortunadamente, más allá de los compromisos citados para mejorar la coordinación de la ayuda europea y establecer una mejor división del trabajo en Europa, la Unión Europea no ha hecho sus deberes para implementar los compromisos en materia de apropiación de las políticas de desarrollo por parte de los países del Sur, alineación de la ayuda a los sistemas institucionales de los países receptores de la ayuda, y en el establecimiento de mecanismos concretos para mejorar una rendición de cuentas mutua entre donantes y receptores.

3. La gran recesión: riesgos y sombras para la eficacia de la ayuda europea

La década del 2000 comenzó con grandes ambiciones para la cooperación internacional y terminó con el mayor descalabro de la economía y las finanzas mundiales desde la Gran Depresión de los años treinta.

Para la cooperación al desarrollo en general, y la eficacia de la ayuda en particular, la crisis del 2007 ha tenido –y puede llegar a tener– consecuencias nefastas. Por un lado, la crisis económica y financiera que estalló en los países del Norte se contagió a los países del Sur mediante varios mecanismos de transmisión: declive de las exportaciones y las remesas de emigrantes, congelación de la financiación para el comercio y de los flujos privados de capitales, y eventualmente de la ayuda al desarrollo. Según estudios recientes del Banco Mundial, el impacto de las crisis financieras sobre los flujos de ayuda al desarrollo suele hacerse efectivo a lo largo de los once años posteriores al comienzo de la crisis, con lo cual se estima que la congelación y/o el recorte de los presupuestos para la ayuda podría prolongarse hasta el 2018/19.

Entre los donantes Europeos aún es pronto para diagnosticar una caída de la ayuda en los años venideros. Italia, Austria, España e Irlanda ya han recortado sus presupuestos, y aunque países como Gran Bretaña se han comprometido a mantener sus promesas y continuar incrementando la ayuda hasta la meta del 0.7% en 2013, seguramente Europa no va a poder cumplir con la meta que se impuso en 2002 de dedicar el 0,56% del PIB para la ayuda al desarrollo. Este riesgo se acentuará si, como todo parece indicar, asistimos nuevamente a un recrudecimiento de la crisis fiscal y de deuda soberana que acecha a varios países de la periferia europea.

Pero no es solo la cantidad lo que está en riesgo. La calidad de la ayuda también podría verse gravemente perjudicada por la tendencia creciente de utilizar –aunque veladamente– la ayuda al desarrollo para promover intereses europeos, tanto comerciales como de política exterior.

En las instituciones europeas, la puesta en práctica del Tratado de Lisboa y la consiguiente reorganización del entramado institucional de la política exterior y para el desarrollo está haciendo saltar las alarmas de la sociedad civil y de los decisores políticos encargados de la política para el desarrollo. Si durante la última década la importancia de la política al desarrollo en las prioridades europeas se tradujo en la prominencia institucional de esta área, bajo el Tratado de Lisboa la nueva encargada de

la política exterior europea, Catherine Ashton, está organizando de tal manera el "Servicio europeo de acción exterior" que la política para el desarrollo puede llegar a ser una simple subsidiaria de la nueva maquinaria diplomática de Bruselas.

Por otro lado, y ante la dificultad de cumplir los compromisos adquiridos para aumentar la ayuda al desarrollo hasta el 0,7% del PIB en 2015, los países e instituciones europeas están empezando a generar mecanismos de contabilidad creativa de la ayuda. Por un lado, las instituciones europeas y algunos países miembros de la Unión Europea empezaron, en 2009, a englobar la ayuda al desarrollo en un marco más amplio que llamaron "el conjunto de flujos la Unión" o "el conjunto de los flujos del país" (*whole of the Union, whole of the country approach*). La intención de esta nueva perspectiva es la de englobar en los flujos financieros para el desarrollo no solo la ayuda al desarrollo que puede contabilizarse como tal en las directivas marcadas por el CAD de la OCDE, sino también "otros" flujos financieros de Europa hacia los países en desarrollo. A pesar de que las críticas de la sociedad civil frenaron la traducción inmediata de esta perspectiva en un sistema alternativo de contabilidad de los flujos Europa-Sur, la realidad es que la Unión Europea ya ha tomado algunas decisiones que apuntan a la consolidación de esta nueva visión.

En verano, las instituciones europeas decidieron renovar la garantía soberana y el apoyo financiero que la Comisión provee al Banco de Inversiones Europeo (BEI) para promover inversiones del sector privado en los países de bajos ingresos. A efectos prácticos, esta decisión significa que parte del presupuesto de ayuda europeo se canaliza a través del BEI para subsidiar (mediante préstamos concesionales) y garantizar inversiones del BEI (habitualmente de empresas europeas) en los países del Sur.

Además, en la actual revisión de la política marco de desarrollo europea, la Comisión Europea propone explorar nuevos mecanismos para utilizar una parte de la ayuda oficial al desarrollo para financiar préstamos concesionales para países de bajos ingresos. Estas propuestas, contenidas en el borrador del "Libro verde sobre crecimiento inclusivo y desarrollo sostenible" (*Green paper on inclusive growth and sustainable development)*, son altamente arriesgadas por varios motivos.

Por un lado, los préstamos deberían canalizarse a través del BEI (el único banco multilateral europeo con capacidad para conceder préstamos), que es una institución sin un mandato y experiencia sólidos para el desarrollo y que no ha contraído ninguno de los compromisos oficiales para la eficacia de la ayuda. Por otro lado, las inversiones del BEI recaen sistemáticamente en grandes empresas europeas que invierten en países en desarrollo, acentuando la tendencia de supeditar la ayuda al desarrollo a los intereses comerciales europeos. Por último, la inversiones privadas, que por definición deben primar los resultados financieros, no siempre contribuyen de forma positiva sobre los "resultados para el desarrollo." Puesto que la agenda oficial para la efectividad de la ayuda requiere explícitamente concentrarse en los "resultados para el desarrollo", la utilización de la ayuda para promover inversiones del sector privado debe asegurar que estas inversiones tendrán impactos positivos para el desarrollo – resultado que la actual

estructura del BEI y de la arquitectura europea de la ayuda no está capacitada para garantizar.

4. Misión incumplida: los déficit de implementación

Los nuevos riesgos y sombras que oscurecen el futuro de la eficacia para la ayuda europea se suman a un panorama un tanto desalentador respecto a la implementación de los principios de eficacia contraídos en 2005 y 2008.

Si bien la agenda oficial de la ayuda al desarrollo contiene los principios fundamentales para cambiar radicalmente la ayuda y para hacerla genuinamente eficaz, la traducción de los principios generales en objetivos y metas concretas tiene déficits importantes. Además, los compromisos no son vinculantes y no existen mecanismos apropiados de medición de los avances conseguidos y rendición de cuentas entre las partes. Por ello, la implementación de los compromisos ha sido pobre, en el mejor de los casos. Una vez más, en ausencia de mecanismos oficiales apropiados para la rendición de cuentas, el rol de la sociedad civil como garante de los compromisos gubernamentales es fundamental para asegurar progresos en la agenda de la eficacia de la ayuda.

La apropiación y la alineación son dos de los principios fundamentales para evitar que la ayuda esté al servicio de los intereses comerciales y de política exterior de los donantes, en vez de contribuir a un desarrollo sostenible en los países receptores. Y sin embargo, la operacionalización de estos principios en indicadores y metas concretas sufre déficits importantes.

Por la mal denominada "apropiación," se entiende que los países receptores toman el liderazgo para establecer sus propios planes y políticas de desarrollo nacional. En efecto, cuando la ayuda contribuye a apoyar los déficits financieros que sufren los países del Sur para implementar sus propias políticas de desarrollo social y económico, para implementar sus políticas industriales y agrícolas que les permitan generar una actividad económica dinámica que genere empleo decente para su población, y para asegurar el acceso universal a servicios básicos como la sanidad, la educación y el agua potable, la ayuda puede ser eficaz y contribuir a un proceso de desarrollo sostenible, y a la reducción de las desigualdades y a la erradicación de la pobreza.

Asimismo, cuando la ayuda se canaliza a través de los sistemas propios del país, sean instituciones públicas o sector privado, o grupos de la sociedad civil, la ayuda puede contribuir a reforzar el tejido institucional, social y económico local que permita, a medio o largo plazo, que la ayuda no sea una necesidad endémica y el país pueda generar sus propios recursos para financiar el desarrollo.

Sin embargo, tanto la "apropiación" como la "alineación" no se conciben en los documentos oficiales y la práctica institucional como las describimos arriba. Frecuentemente, la apropiación se ha entendido simplemente como la redacción de estrategias nacionales que están fuertemente influenciadas por consultores del norte, financiados generosamente por la asistencia técnica de la ayuda al desarrollo.

Frecuentemente, también, estas políticas y consultores han estado influenciados por el modelo de desarrollo económico promovido por Instituciones Financieras Internacionales, como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. A lo largo de tres décadas, estas instituciones han promovido una visión hegemónica del desarrollo –que la sociedad civil ha considerado frecuentemente como nociva para un desarrollo justo y equitativo– bien a través de las condiciones que imponen en sus propios préstamos, el uso de estas condiciones por parte de otros donantes (*cross-conditionality*), o a través de su fuerte presencia y influencia en los grupos de donantes a nivel nacional.

Además, también con frecuencia, la apropiación se ha entendido como las políticas refrendadas por los ministerios de finanzas (que son quienes firman los acuerdos de ayuda con los donantes), que no siempre representan la voluntad y las políticas que apoyan otros ministerios, los parlamentarios o la sociedad civil de cierto país.

En el caso de la alineación, los donantes han continuado utilizando sistemas paralelos a los sistemas propios de los países receptores para canalizar la ayuda, y se han mostrado extremadamente reacios a desligar la ayuda, básicamente, han continuando vinculando la ayuda a la provisión de bienes y servicios por parte de empresas o consultores del país donante, y han continuado utilizando sus propios sistemas de licitación pública que favorecen la obtención de las licitaciones por parte de empresas de países donantes, reduciendo la cantidad de ayuda que el país receptor absorbe, y reduciendo las posibilidades de negocio de las empresas de los países del Sur.

No es casual que los donantes se hayan resistido a operacionalizar estos principios de tal forma que la ayuda al desarrollo realmente fluya y se absorba en los países del Sur, pues esto implica un coste político y económico importante para sus propios intereses políticos y comerciales. Este es uno de los retos cruciales que la sociedad civil tiene planteado en los próximos meses: incidir en los procesos de negociación oficial previos a la cita de Busan, para que los donantes se comprometan a operacionalizar e implementar estos principios de forma que la ayuda contribuya eficazmente a apoyar las políticas e instituciones de los países del Sur para consolidar un desarrollo socio-económico justo, que promueva los derechos humanos (incluidos los económicos y sociales), y que ponga fin a la instrumentalización de la ayuda para promover los intereses comerciales y políticos de los donantes.

5. Cuando la ayuda no es eficaz: tres ejemplos

Desafortunadamente, existen muchos ejemplos que podrían utilizarse para reflejar en qué medida es necesaria una reforma de la ayuda. Dos ejemplos evidentes son los de la ayuda ligada (*tied aid*) y la fragmentación de la ayuda.

La ayuda ligada

La ayuda ligada se da cuando al otorgar la AOD se impone la condición de que los servicios resultantes se encarguen a empresas del país que concede la financiación. De acuerdo con los cálculos de la OCDE, este tipo de ayuda lleva a una explosión de precios que aumenta los costes entre un 15 y un 30%, llegando incluso al 40% en la ayuda alimentaria. Como consecuencia de ello se reduce el alcance de los programas financiados y con ello los resultados obtenidos.

Los orígenes de esta situación se encuentran en la falta de competencia en las licitaciones internacionales que permiten a las empresas ofrecer precios demasiado altos y beneficiarse de una situación de monopolio. Otra causa son los altos precios del transporte para enviar bienes de un lugar a otro del mundo cuando a veces están disponibles en los propios países en desarrollo, sobre todo en lo que respecta a los alimentos. Con frecuencia, las empresas de los países donantes son también más caras que las locales, especialmente cuando están compuestas por una gran cantidad de personal extranjero.

Además, la ayuda ligada significa que las capacidades económicas de los países en desarrollo no se utilizan incluso cuando estas existen. El empleo, los salarios y las ganancias van a los países donantes en lugar de a los receptores. El dinero de la ayuda, que según las estadísticas fluye hacia los países en desarrollo, pasa rápidamente a empresas extranjeras. Por ello, resulta evidente que la ayuda ligada no aporta ningún valor ni contribuye de forma duradera al desarrollo económico de los países más pobres. Además, la ayuda ligada mina la apropiación de los países receptores, porque les despoja de su capacidad de decidir el destino que se da a los fondos.

La AOD ligada, además, es ineficaz tanto desde el punto de vista de los costes como desde el del desarrollo. A pesar de ello, hasta principios de 2000 la mayor parte de la ayuda era ligada. Ello se debía a que los países donantes supeditaban la necesidad de una ayuda eficaz y enfocada a la erradicación de la pobreza a sus propias políticas exteriores y comerciales. Los donantes se aseguraban celosamente de que «su» dinero acabara en «sus» empresas.

El fin de la ayuda ligada (*untying*) únicamente se puede lograr a través de la cooperación internacional. Sería ilógico que un sólo donante desligara su AOD de forma unilateral dado que así pondría ese medio a disposición de las empresas de otros países, mientras que las empresas del país cuya ayuda se ha desligado no dispondrían de acceso a los fondos del donante, que seguirían estando ligados. Esto rompe claramente con los principios de justicia y responsabilidad.

Políticas para el desarrollo que ignoran los impactos distributivos y el liderazgo de los países del Sur

La Declaración de París fue un hito, ya que fijó el principio de la apropiación como principio fundamental de una ayuda al desarrollo efectiva. Durante décadas, la ayuda al

desarrollo fue una acción impulsada principalmente por los donantes, quienes seleccionaban y ejecutaban los proyectos y generalmente obviaban las necesidades reales de los auténticos destinatarios, los cuales no los aceptaban, socavando tanto la eficacia como la sostenibilidad de estas intervenciones. En la actualidad, las intervenciones se deben ajustar a los planes de desarrollo creados por los países receptores y se deben adaptar a los sistemas propios del país (apropiación nacional y alineación con los sistemas del país receptor).

A pesar de que se han hecho avances importantes en materia de apropiación y alineación, como por ejemplo la reducción del número de condiciones que las Instituciones Financieras Internacionales y los donantes bilaterales imponen a los receptores de su ayuda, y el requisito formal por parte de los donantes de apoyar los planes de desarrollo nacional existentes en el país, todavía estamos muy lejos de la situación en el que país en desarrollo pueda liderar sus propias políticas.

Distintos mecanismos continúan limitando la posibilidad de los países en desarrollo de implementar estrategias de desarrollo que permitan la erradicación de la pobreza y el desarrollo equitativo y sostenible.

Prácticamente todos los donantes condicionan su ayuda al cumplimiento de los objetivos establecidos en los marcos macroeconómicos del Fondo Monetario Internacional. Este es el caso de los países con un préstamo o acuerdo con el FMI, pero también de los países que aunque no tienen acuerdos formales con la institución también reciben "nota" del Fondo durante las "Consultas del Artículo IV." Las políticas macroeconómicas del FMI –como demuestran investigaciones recientes de académicos y de la sociedad civil, incluidas las de Eurodad– son excesivamente restrictivas y limitan la posibilidad del país receptor, por ejemplo, de poner en práctica políticas de inversión pública más agresivas, aumentar el gasto público, o simplemente gastar la ayuda al desarrollo recibida (pues gran parte de la ayuda debe utilizarse para aumentar las reservas del banco central del país receptor en cuestión).

Además, las estrategias de desarrollo nacional continúan fuertemente influidas por los consultores y asistencia técnica proveídos por parte de los donantes, que frecuentemente promueven de forma agresiva como parte de la ayuda.

Estas estrategias suelen ser genéricas, y muchas veces no contienen objetivos específicos. Con lo cual, en la práctica, frecuentemente los donantes utilizan metas y objetivos mucho más específicos que los objetivos generales de los planes de desarrollo nacional, que se convierten en las nuevas condicionalidades. En particular, los planes de desarrollo nacional no siempre contienen prioridades específicas en materia de política industrial, agrícola, o comercial, regímenes para la inversión extranjera, o los modelos de provisión de los servicios esenciales. Este es el resultado de décadas de la liberalización, privatización y desregulación impuesta por los países donantes, y en particular por las condiciones que establecían (y a veces todavía establecen) las Instituciones Financieras Internacionales.

La crisis económica y financiera ha sacado a relucir los riesgos de estas políticas, tanto para la estabilidad financiera de un país, como por la vulnerabilidad que genera una integración prematura de un país en desarrollo en el sistema económico, comercial y financiero global, así como los impactos negativos que estas políticas pueden tener en los sectores más vulnerables de la población. Sin embargo, ni la asistencia técnica de los países donantes, ni los mecanismos deficientes para valorar el impacto social de ciertas reformas y políticas, han logrado superar los problemas endémicos que acarrean las estrategias de desarrollo nacional.

Pero quizá la mayor deficiencia del principio de apropiación radica en lo restringido de la definición oficial del concepto. Los donantes suelen considerar como prioridades de desarrollo nacional las políticas designadas por sus interlocutores habituales, frecuentemente decisores de los ministerios de finanzas de los países receptores. Es obvio que estas prioridades no reflejan necesariamente lo que la sociedad civil denomina como "la apropiación democrática" de las políticas por todos los sectores del país, incluida la sociedad civil y el sentir general de los ciudadanos. La evolución del concepto de apropiación nacional a apropiación democrática supondría un gran avance en la agenda oficial de la eficacia de la ayuda.

La mayoría de los planes o estrategias nacionales se han desarrollado entre las élites locales, los donantes extranjeros y el Banco Mundial. Por ello, resulta cuestionable en qué medida reflejan en realidad las necesidades de las capas de la población más pobres -y más desprotegidas políticamente. En la actualidad, los grupos afectados y las entidades democráticas, los parlamentos y las ONG no están implicados en el desarrollo de planes de lucha contra la pobreza y en las negociaciones entre donantes y receptores que tienen lugar a escala gubernamental. Existe un déficit de apropiación democrática. De este modo no se puede asegurar una orientación efectiva de la AOD en relación con la lucha contra la pobreza, tal y como establece el paradigma de desarrollo de los ODM.

La fragmentación de la ayuda

La ayuda se pone en práctica de forma muy fragmentada. Sólo en el CAD de la OCDE existen 23 países donantes distintos. De acuerdo con la información de la OCDE, la «industria del desarrollo» (*aid industry*) está compuesta por más de 225 organismos bilaterales y multilaterales, que financian proyectos conjuntos o los ponen en práctica de forma individual. Además, cabe añadir los muchos miles de organizaciones no gubernamentales del Norte y el Sur. Únicamente en el año 2007 los donantes de la UE realizaron más de 60.000 proyectos. En algunos países en desarrollo se llevan a cabo más de 1.000 misiones de donantes cada año para evaluar proyectos o informar de la utilización de los fondos.

Todos los donantes tienen procedimientos distintos para la asignación y la elaboración de informes acerca de sus proyectos y fondos, lo que implica un gran gasto para todos los receptores que trabajan con dinero de la ayuda. Además, para utilizarlo correctamente se necesitan muchos conocimientos, lo que constituye un desafío

inmenso desde el punto de vista burocrático. Muchos funcionarios públicos de los países en desarrollo dedican más tiempo a cumplir los requisitos de los donantes que a sus trabajos: administrar sus países y poner bienes públicos al servicio de sus ciudadanos. Dadas las escasas capacidades de los países pobres, este es un despilfarro evidente y enorme.

A pesar de ello, la arquitectura de desarrollo se caracteriza por una fragmentación ineficiente e ineficaz como consecuencia de las ansias de control de los donantes y sus esfuerzos por lograr visibilidad. Los donantes no quieren dejar de tener en sus manos el control de «su» dinero, confiando la puesta en práctica o al menos el seguimiento de los proyectos a «sus» organizaciones nacionales, que la mayoría de las veces están compuestas por personal nacional, al menos en los puestos clave. Al mismo tiempo quieren que los receptores, sus ciudadanos, los contribuyentes, y básicamente el mundo entero reconozcan su generosidad. Algunos pueblos africanos se encuentran rodeados de carteles con los que los distintos donantes presentan con orgullo sus proyectos y sobre todo sus logos.

La fragmentación no es algo lógico, dado que compromete las capacidades y origina costes de transacción innecesarios por ambas partes: tanto para los donantes como para los receptores. Además, también mina la apropiación, la responsabilidad del donante de utilizar el dinero de forma independiente y conforme a sus propias prioridades de desarrollo, así como su responsabilidad a la hora de lograr resultados.

Existen diversas estrategias para superar estos problemas. Desde el punto de vista político se encuentra, por ejemplo, la armonización de los procedimientos de solicitud e información. Una armonización de dicho tipo sería absolutamente redundante si los donantes renunciaran a la implementación en paralelo a través de sus propias organizaciones y emplearan en su lugar los sistemas financieros y de contratación nacionales, poniendo a su disposición la ayuda como apoyo presupuestario. Esto acabaría con las ansias de control e implicaría renunciar a la visibilidad. Repartiendo el trabajo de forma lógica podría reducirse el número de donantes por país receptor o por sector.

Ningún donante va a renunciar gustosamente a la visibilidad, pero es fundamental para atajar la ineficacia de la ayuda.

6. El déficit democrático de la arquitectura de la ayuda

Tras la aprobación de los ODM por parte de Naciones Unidas, el CAD-OCDE ha hecho suya la cuestión de la eficacia de la ayuda al desarrollo. La OCDE no tiene una representatividad universal y para muchos constituye un club exclusivo de los países ricos. Por otra parte, sólo es uno de los miembros de la ecuación: el de los países donantes del Norte que están organizados en el CAD. La OCDE también se ha dado cuenta paulatinamente del hecho de que las reformas en favor de la eficacia de la ayuda

al desarrollo no funcionan si no se implican todas las partes interesadas afectadas. Por este motivo, el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda del CAD se ha ido ampliando continuamente a lo largo de la década. En primer lugar se aceptó a un número limitado de países asociados, y a partir de Accra también a organizaciones de la sociedad civil. Aun así, sigue dando la sensación de que se trata de un proceso dominado por los antiguos donantes del Norte.

El Foro sobre Cooperación al Desarrollo (FCD) de Naciones Unidas supone una alternativa al proceso del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda de la OCDE. Como entidad del Comité Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), el Foro se reúne al máximo nivel como mínimo cada dos años, y gracias a la representatividad universal de Naciones Unidas ofrece una inclusividad máxima. El FCD hizo suyas algunas cuestiones que el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda había descuidado, como la cooperación Sur-Sur, la igualdad de género y la coherencia política, pero también se dirige cada vez más a ámbitos clásicos de la eficacia de la ayuda al desarrollo y se está convirtiendo en un serio competidor del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda.

Otro problema es la denominada «falta de resultados tangibles». No faltan declaraciones internacionales, acuerdos políticos y compromisos para la reforma de la ayuda al desarrollo. Lo que no acaba de cuajar es su aplicación práctica. De forma similar a los ODM y al volumen de la AOD, en el caso de la eficacia de la ayuda al desarrollo también se ha producido un retraso a la hora poner en práctica los acuerdos políticos. No se sabe en qué lugar exacto estamos en la consecución de los objetivos de París. Los donantes están obligados a informar al CAD anualmente sobre la cantidad asignada a la ayuda al desarrollo (AOD), pero éste no es el caso respecto a los criterios de calidad. Existe únicamente la Encuesta de Evaluación de París realizada por la OCDE que se publica cada tres años. La próxima encuesta se publicará a mitad de 2011. En cualquier caso, los participantes ya saben en la actualidad que no se alcanzará la mayor parte de los objetivos.

Resulta evidente que los acuerdos puramente políticos como la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra no han podido crear la presión suficiente para conseguir que todos los actores lleven a cabo las reformas necesarias. Las organizaciones de la sociedad civil, como la red *BetterAid*, se posicionan a favor de mejorar el nivel de vinculación legal del proceso. Una Convención Internacional sobre la Eficacia de la ayuda al desarrollo -bajo los auspicios de Naciones Unidas- podría trasladar el proceso de una esfera política incierta a un proceso estable y vinculante.

7. El camino hacia Busan

Tras más de una década de debates y acuerdos internacionales sobre la eficacia de la ayuda hemos aprendido algunas lecciones. Si consideramos como medida para sus objetivos la fecha límite establecida en la misma, el año 2010, la Declaración de París

vence este año. El IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de 2011 de Corea del Sur supone una oportunidad para asimilar estas lecciones.

Para la sociedad civil, Busan debe ser una cita fundamental para proponer soluciones para los déficits aquejados por la agenda oficial de la eficacia de la ayuda. Dadas las condiciones adversas, tanto económicas como políticas, en las que operan los países del Norte, actores fundamentales en las negociaciones del CAD, el camino hacia Busan no será fácil. Por ello, la sociedad civil en el Norte y el Sur deben tener una posición clara y fuerte para hacer oír sus demandas y por fin subsanar los déficits crónicos de una agenda crucial para la erradicación de la pobreza y para el desarrollo sostenible.

Los donantes, y en particular los numerosos donantes europeos responsables de un 60% de la ayuda global, tienen si cabe una responsabilidad todavía mayor para cumplir sus promesas para una ayuda eficaz que contribuya a procesos de desarrollo equitativo y sostenible y a la erradicación de la pobreza.

Por ello, la sociedad civil europea, trabajando conjuntamente con grupos de la sociedad civil en el Sur, ha empezado a trabajar en una agenda de propuestas concretas para que en Busan los donantes se comprometan a:

- Terminar con los mecanismos que continúan instrumentalizando la ayuda para servir a intereses que poco tienen que ver con la erradicación de la pobreza;

- Poner fin a la interpretación restrictiva de los principios de apropiación y alineación, y asegurar que la ayuda no está vinculada a ningún tipo de condiciones, asistencia técnica o marcos macroeconómicos restrictivos que limiten el espacio de los gobiernos del Sur para tomar el liderazgo sobre sus propias políticas para el desarrollo, y que imponen modelos que socavan la posibilidad de un desarrollo justo y equitativo y la erradicación de la pobreza;

- Apoyar sistemáticamente los sistemas e instituciones propias del país, y priorizar el tejido socio-económico del país (los grupos de la sociedad civil y empresas privadas) antes que los actores socio-económicos del Norte, cuando se trate de implementar proyectos en un país determinado;

- Acordar indicadores y metas ambiciosos y vinculantes para la consecución de estos objetivos, así como mecanismos de seguimiento y medición independientes.

Hasta el momento, el debate sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo se ha centrado tanto en cuestiones operativas y técnicas que se ha perdido la perspectiva sobre qué se debería conseguir con la ayuda. La realidad es que los procesos que se producen en el marco de Naciones Unidas y de la OCDE transcurren de forma paralela en vez de estar vinculados. Durante la pasada década, la OCDE creó un marco muy complejo en Roma, París y Accra para la eficacia de la ayuda. Por otro lado, en las últimas décadas, Naciones Unidas ha definido, y dotado de un carácter operativo y legal, como mínimo parcialmente, los Derechos Humanos universales como objetivos de desarrollo, incluyendo los de cariz económico, social y cultural y la igualdad de género. Todavía

está pendiente la elaboración de criterios claros en lo que respecta a la consecución de los derechos humanos para la definición de la ayuda al desarrollo. Los ODM ofrecen simplemente una primera orientación en este sentido. Por tanto, el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda supone una oportunidad para llegar a un acuerdo claro a escala internacional para que la ayuda al desarrollo esté orientada hacia los resultados de desarrollo, entendidos como avances en la consecución de los derechos humanos universales.

Referencias bibliográficas:

Reality of Aid: *Aid and development effectiveness: towards human rights, social justice and democracy*, 2010.

Eurodad: *For whose gain? Procurement, tied aid and the use of country systems in Ghana*, April 2010.

Oxfam: *21st century aid: Recognising success and tackling failure*, April 2010.

Eurodad: *Report of the Southern aid effectiveness commission: Assessing reform constrains in the North*, April 2010.

Ellmers, Bodo: *Targeting Development? Procurement, tied aid and the use of country systems in Namibia*, Eurodad, February 2010.

Clay, Edward; Geddes, Matthew; Natalis, Luisa: *Untying aid: Is it working?* Overseas Development Institute, 2009.

BetterAid: *Making development cooperation just: Governance principles and pillars*, November 2009.

Hayes, Lucy: *Turning the tables: Aid and accountability under the Paris framework*, Eurodad, April 2008.

Molina, Nuria: *Outcome-based conditionality: Too good to be true?* Eurodad, January 2008.

OECD DAC: *DAC Recommendations on Untying ODA to the Least Developed Countries,* 2001.

América Latina ante la agenda internacional de desarrollo. Una agenda desde las Organizaciones de la Sociedad Civil latinoamericanas

Rubén Fernández
Presidente de Corporación Región y miembro de ALOP

Una de las ganancias del debate global abierto por la Declaración de París (DP) y el proceso de evaluación posterior ha sido el amplio involucramiento de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en el mismo. De unos pocos representantes de algunas ONG en el 2005, pasamos a centenares de miembros de organizaciones de muy distinto tipo presentes en Accra 2008, habiendo pasado por un proceso de talleres temáticos, nacionales y regionales, producción de análisis propios sobre los temas críticos de la agenda y la generación de un amplio debate público con diferentes niveles y alcances.

Esa presencia novedosa no ha sido anodina y ha hecho su aporte peculiar. Ha conseguido ampliar los debates a partir de la producción de opiniones y análisis desde otro lugar distinto al oficial; ha presionado a los gobiernos y los donantes para el cumplimiento de los compromisos previamente establecidos; y, de manera destacada, ha mantenido firme una postura de ubicar en el centro la legitimidad de los derechos humanos como un asunto clave de la discusión. Para el cumplimiento de este papel ha sido clave la capacidad de organización y movilización demostrada a través de extensas articulaciones nacionales, regionales e internacionales. Hoy es ya una evidencia y un punto de partida que las "las OSC son un actor independiente por derecho propio en el ámbito del desarrollo"[1].

La presencia de las OSC en la "agenda de la efectividad de la ayuda" ha enriquecido sus perspectivas y demuestra ser útil y relevante para todos los actores. Sin embargo, aunque consideramos estratégico mantenerse allí, queremos recordar que estas organizaciones han insistido en que más que construir instrumentos para una "Ayuda Eficaz", de lo que se trata en últimas es de pensar en conjunto la estructura internacional y nacional para el financiamiento del desarrollo y que para ello se requiere el reforzamiento de bienes públicos globales, uno de los cuales es, por supuesto, la cooperación internacional al desarrollo en sus diferentes modalidades. Ello fundamentado en razones de principio, pero también en razones prácticas como que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ha ido abandonando paulatinamente la región.

A continuación se presentan análisis y argumentos sobre los nuevos marcos y dinámicas de la cooperación internacional para América Latina, especialmente en su modalidad de Ayuda Oficial al Desarrollo, y se esbozan los rasgos de la agenda que desde las OSC se juega en distintos escenarios internacionales en este período.

[1] Agenda de Acción de Accra, AAA, parágrafo 20.

1. Las cuentas de la cooperación internacional al desarrollo

La realidad actual de la cooperación internacional es que se han modificado sus entornos, que no ha tenido ni tendrá los comportamientos prometidos y que existen otras realidades conexas que generan interrogantes sobre su futuro. Veamos en cifras cuatro de estos factores que son relevantes desde la región latinoamericana.

a. ¿Quién financia a quién?

Lo primero a destacar es que, como resultado del diseño de la arquitectura financiera internacional, al final del día es el Sur quien transfiere recursos al norte y no al revés. En sana lógica, los países más ricos debieran transferir parte de su riqueza hacia los más pobres para ayudar a resolver sus problemas, sobre la base del entendimiento de que la pobreza es un problema global (producido globalmente y vivido localmente) y no sólo de los países en donde residen las poblaciones empobrecidas. Pero la realidad financiera es que hechos los saldos y teniendo en cuenta flujos de Sur a Norte como los pagos de deuda, inversiones de bonos, reservas puestas en bancos internacionales, etc., y descontando flujos de Norte a Sur como la Ayuda Oficial al Desarrollo, entre otros, es el Sur quien termina transfiriendo recursos al Norte. En la tabla siguiente, construida originalmente con informaciones del Banco Mundial, puede constatarse como en un período de 12 años la transferencia del Norte al Sur es negativa en una cantidad cercana a 870 mil millones de dólares, de los cuales América Latina aporta cerca de 100 mil millones de dólares.

Tabla 1: Transferencias Netas Financieras a Países en Desarrollo 1995-2007

(miles de millones dólares)

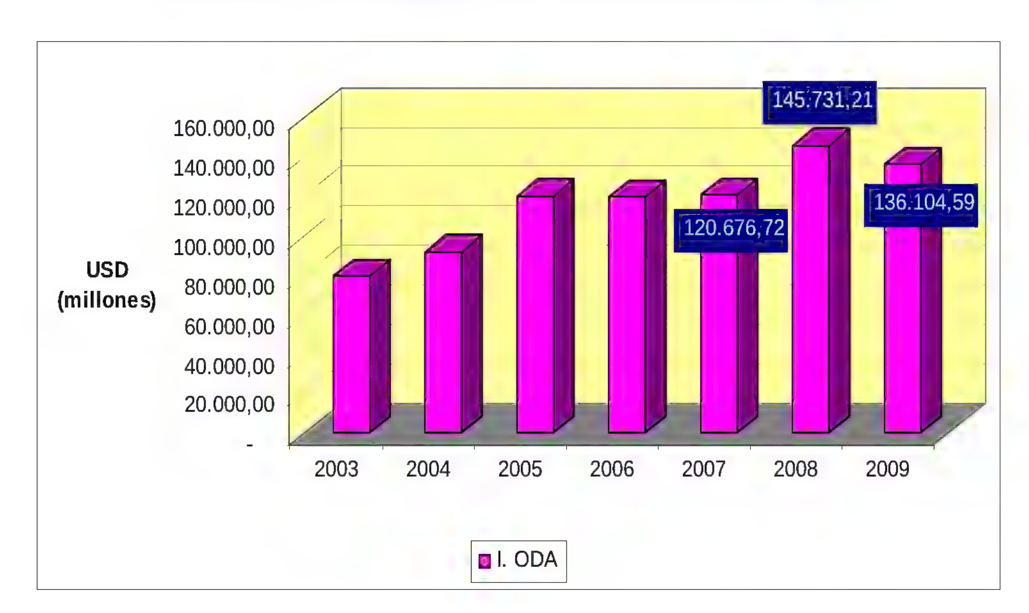
	1995	2000	2003	2006	2007
África	5.7	-31.6	-22.6	-86.2	-59.2
América Latina	-0.6	-2.9	-61.6	-127.2	-99.8
Asia	21.3	-119.7	-169.9	-369.9	-468.1
Economías en transición	-2.7	-58.0	-50.5	-135.6	-109.2
Oriente Medio	23.0	-31.4	-43.8	-144.7	-132.7
TOTAL	**41.9**	**-243.7**	**-330.4**	**-863.7**	**-869.0**

Tomado de Ugarteche, 2008. Fuente: Naciones Unidas (2008): *World Economic Situation and Prospects 2008*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, Nueva York.

Es de anotar que en estas estadísticas no alcanzan a reflejarse los efectos de la crisis financiera del 2008, que ya en el 2009 significaron disminución de recursos para la Cooperación en casi todos los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Según las estadísticas oficiales, en el año 2008 la AOD alcanzó un máximo histórico con algo más de 145 mil millones de dólares, pero al año siguiente hay un decrecimiento para situarse en 136 mil millones de dólares (la

gráfica siguiente ilustra ese comportamiento). Es claro que ya se venía con un comportamiento no sostenido hacia el cumplimiento de la meta del 0.7% acordada en Monterrey, pero con lo ocurrido con la economía en el 2008 y 2009, la situación empeora y, en lugar de avanzar, se retrocede[2].

Total Ayuda Oficial al Desarrollo todos los donantes[3]



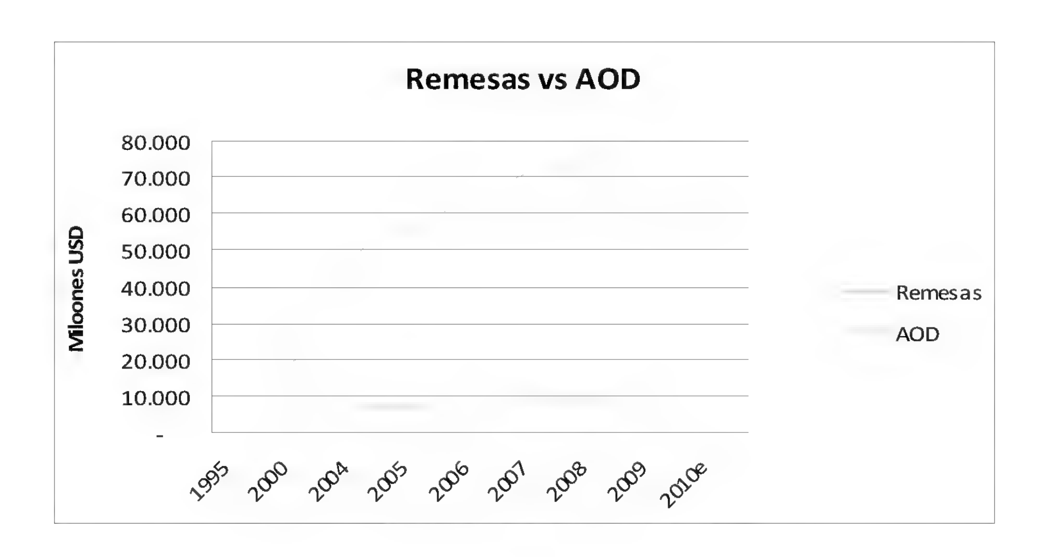
b. Las remesas

Un segundo tema tiene que ver con otras dinámicas que impactan el desarrollo como las remesas y su peso en la economía. Mientras los montos de la cooperación intencional para el desarrollo disminuyen o van hacia otras regiones, existen nuevas realidades económicas en crecimiento como el comportamiento de las remesas, que globaliza también los flujos, los problemas y las soluciones; desde este punto de vista, se ven tan afectados los españoles por el incremento de la tasa de desempleo en su país, como los países centroamericanos o las poblaciones del Eje Cafetero en Colombia, quienes han visto seriamente disminuidos sus ingresos por efecto de la crisis en ese país europeo. Esa presencia del Sur en el Norte hoy está generando riqueza allí y contribuye con las remesas al sostenimiento de millones de familias en sus lugares de origen. Para varios países de la región centroamericana, las remesas son la principal fuente de divisas (Nicaragua, el Salvador, Honduras), muy por encima de otros flujos financieros provenientes del Norte; en países como Colombia o Ecuador, las remesas se encuentran en segundo o tercer lugar como fuente de recursos externos. En el gráfico siguiente se ilustra la notable distancia en montos entre ambas dinámicas.

---

[2] Al respecto ver el capítulo de Tendencias Globales de la Cooperación en: *The Reality of Aid*, 2010. http://www.realityofaid.org/

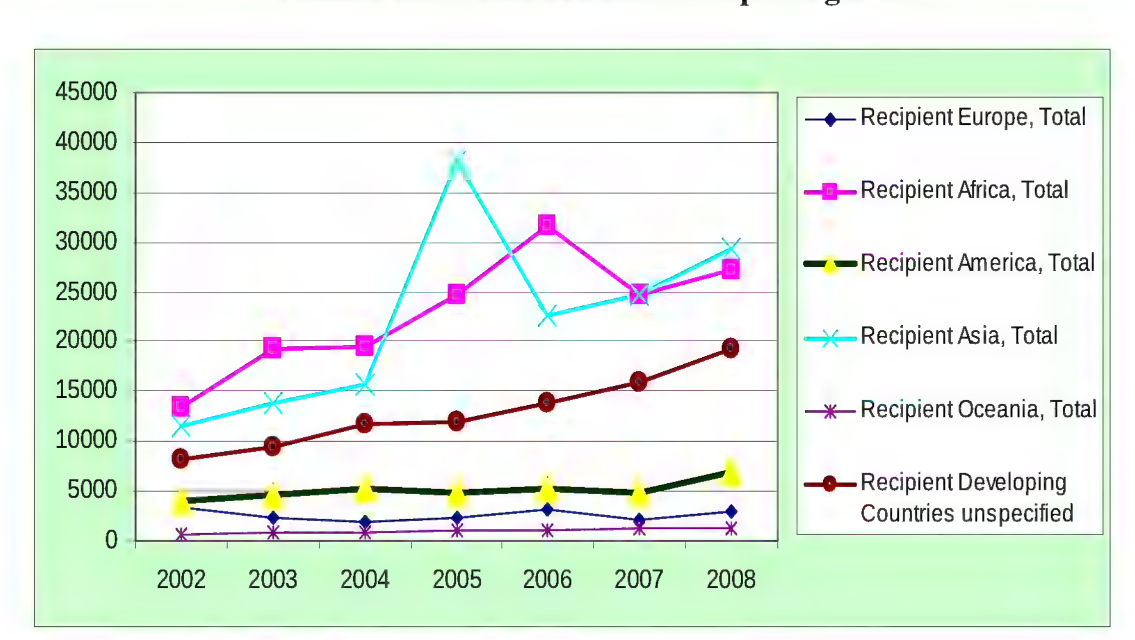
[3] Toda la información para elaboración de cuadros y tablas de este texto, salvo cuando se indique lo contrario, se ha extractado de la página de estadísticas de la OECD: StatisticalAnnex 1 a 4.



c. La cooperación se aleja de América Latina

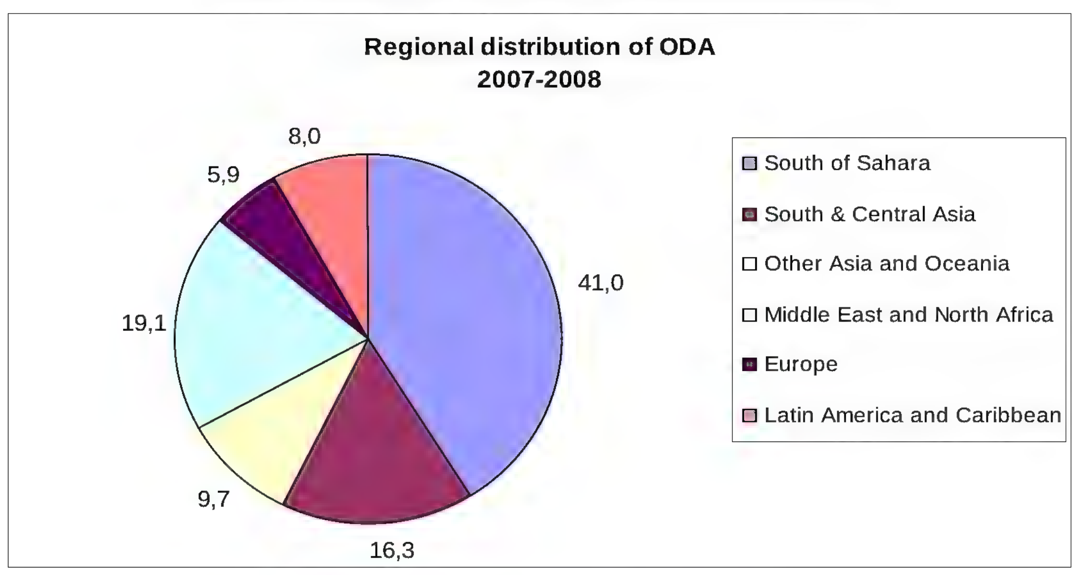
Una tercera constatación es que estamos ante una cooperación que "escapa" de América Latina. En cuanto a los movimientos de recursos hacia la región, se mantiene en la actualidad la tendencia según la cual América Latina recibe sólo una pequeña porción de esa torta. En el período 2007-2008 ese porcentaje se ubica en el 8%, mientras regiones como África Subsahariana reciben un 41%, o el medio-este y Norte de África el 19%. Así puede verse en las dos ilustraciones siguientes, en las que se verifica que en el período 2002 – 2008 hay un crecimiento importante para Asia, África y países en desarrollo no especificados. Sin embargo, América Latina permanece más o menos constante en el período con un ligero incremento en 2008 respecto a 2007.

Tendencias de los totales de AOD por regiones



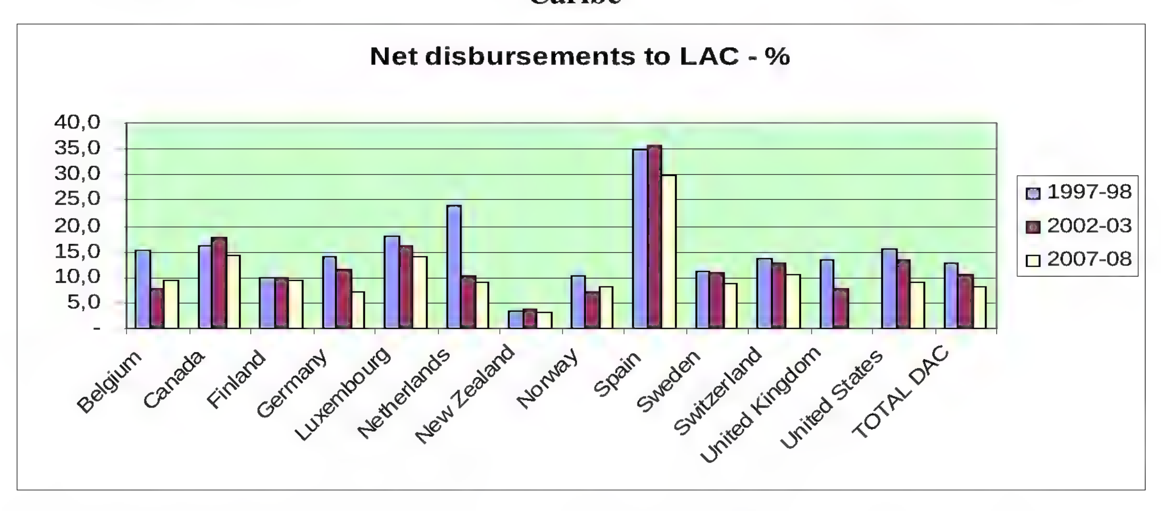
Fuente: **Dataset: DACref_Reference Total Net ODA**

Distribución de la AOD por regiones del mundo



Hay que mencionar que, a diferencia del pasado, América Latina ha dejado de ser prioritaria como destino de la cooperación internacional para muchos donantes. Esto puede verificarse auscultando a los países donantes para los que la región es relevante en términos de los porcentajes de su AOD que va dirigida a los países latinoamericanos; en este sentido, España destaca con un cerca de 30% en el período 2007-2008, mientras los países que lo siguen, Canadá y Luxemburgo, están cerca de la mitad en términos porcentuales de este indicador (14.1%). Debe señalarse que, en todo caso, parece haber una tendencia descendiente de la cooperación española si se compara con los porcentajes de 2002-2003 (35.6%) y 1997-1998 (34.7%). Para los Estados Unidos, el país que envía un mayor volumen de recursos a los países latinoamericanos con un flujo neto de 28.6 mil millones de dólares[4], la región representa en el período 2007-2008 sólo un 8.9% del total y con una tendencia a la baja, como puede apreciarse en la gráfica.

Porcentaje de desembolsos netos por donante dirigidos a América Latina y Caribe



[4] Llama la atención que, de esta cantidad, la Agencia estadounidense de desarrollo (USAID) aportó recursos sólo por US $ 963 millones (Dato tomado de USAID. LAC profile. Consulta realizada el 19 de Septiembre de 2010).

d. Una cooperación con importancia política pero no financiera

Y desde América Latina un cuarto punto tiene que ver con la ya casi nula dependencia de todos los países de la región de la ayuda externa. En la Tabla 2 puede visualizarse cómo, de los países que más volumen de cooperación externa reciben, Colombia es el mayor receptor, seguido este año muy de cerca por Haití y en menor medida por Nicaragua.

Tabla 2: Ayuda neta recibida por país latinoamericano

	Net ODA Receipts (USD million)				
	2004	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
AMERICA CENTRAL					
Costa Rica	13	26	32	58	66
Cuba	104	88	94	93	127
Dominica	29	21	20	19	22
Dominicana, República	85	81	54	123	153
El Salvador	216	204	163	88	233
Granada	16	53	27	23	33
Guatemala	217	257	484	454	536
Haití	259	444	580	702	912
Honduras	658	690	590	464	564
Jamaica	83	40	37	28	79
México	108	180	270	113	149
Montserrat	44	28	32	36	35
Nicaragua	1 240	763	735	840	741
Panamá	23	27	31	- 135	29
Norte y Centro América, Total	**3 398**	**3 284**	**3 487**	**3 484**	**4 311**
SUDAMÉRICA					
Argentina	91	96	115	101	131
Bolivia	785	643	843	477	628
Brazil	154	243	113	321	460
Chile	58	152	87	121	73
Colombia	515	621	1 005	723	972
Ecuador	153	226	188	217	231
Guyana	145	150	173	128	166
Paraguay	22	51	56	108	134
Perú	463	450	463	260	466
Suriname	24	44	64	151	102
Uruguay	29	14	21	37	33
Venezuela	45	50	63	78	59
Sudamérica, Total	**2 942**	**2 839**	**3 300**	**2 910**	**3 722**
AMERICA, TOTAL	**6 803**	**6 706**	**7 308**	**6 954**	**9 262**

Una cosa son los montos netos de cooperación que, en términos comparativos con otros países y regiones del mundo, no son significativos. La otra cara de este análisis que vale la pena hacer, tiene que ver con los niveles de dependencia de los países de la región respecto de la cooperación al desarrollo. En este punto la relación entre la AOD neta

recibida y el PIB respectivo es un indicador adecuado, según el cual el país más dependiente en América Latina es Guyana con un 14.4% de AOD respecto a su PIB.

Para el caso latinoamericano es emblemático que para el mayor receptor, Colombia, la AOD representa un insignificante 0,42% de su PIB, lo que supone que, en términos agregados en las cuentas nacionales, la AOD no es relevante en el plano financiero, sino claramente en el político. En Suramérica ningún país, salvo en Guyana, ese guarismo es superior al 4%. En Centroamérica, sólo para Haití y Nicaragua, la AOD constituye un ingreso superior al 10% de su PIB. En la Tabla 3 se han escogido algunos casos significativos que permiten establecer comparaciones con lo que ocurre en otras regiones del Mundo.

Puede concluirse, según esto, que la Ayuda Oficial al Desarrollo ha dejado de tener peso en términos financieros, pero mantiene importancia en términos políticos y gracias a su existencia los donantes mantienen capacidad para influir en la agenda pública de los países de la región. Una de las conclusiones de la reciente evaluación hecha en Colombia de la implementación de la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra va precisamente en esta dirección.

Tabla 3: AOD neta recibida y porcentaje respecto al PIB - 2008

		Net ODA Receipts (USD million)	ODA/GNI
		2008	2008
AFRICA	Ethiopia	3 327	12,55
	Liberia	1 250	184,99
	AFRICA, TOTAL	**44 005**	**(2,96)**
AMÉRICA	Guatemala	536	1,39
	Haití	912	13,09
	Honduras	564	4,11
	Nicaragua	741	11,52
	Bolivia	628	3,89
	Colombia	972	0,42
	Guyana	166	14,48
	AMERICA, TOTAL	**9 262**	**(0,22)**
ASIA	Iraq	9 870	..
	Afghanistan	4 865	..
	Laos	496	9,98
	Timor-Leste	278	9,52
	ASIA, TOTAL	**44 159**	**..**
EUROPA	Moldova	299	4,50
	Turkey	2 024	0,26
	EUROPE, TOTAL	**6 570**	**0,55**
OCEANÍA	Micronesia, Fed. States	94	35,88
	Papua New Guinea	304	4,12
	Solomon Islands	224	35,08
	OCEANIA, TOTAL	**1 535**	**..**

2. Una agenda desde las organizaciones de la sociedad civil latinoamericana

La realidad que acaba de describirse es rotunda para América Latina. Es claro que la cooperación internacional tiene otras prioridades y otros caminos que no cruzan en lo fundamental por esta región en la actualidad. Esta tendencia tiende a profundizarse. Hay explicaciones de distinto orden, pero en lo fundamental se enganchan con el hecho de que en la región la mayoría de los países se encuentran ubicados en el rango de "países de renta media"[5].

Hay algo de razón en estas decisiones. Sin embargo se toman sobre la base del desconocimiento del gran problema de la región que es su tremenda desigualdad, que es causa y origen de sus problemas más agudos y en particular el de la pobreza de una parte muy amplia de su población. Esto pone la discusión no en términos de la necesidad de más o menos cooperación, sino en los mecanismos para una distribución más equitativa de la riqueza de la sociedad, tanto a nivel planetario como de cada país (ver Bernal, 2010).

Pero el escenario internacional no es igual al que teníamos al comienzo de la década. La Declaración de París generó una posibilidad que constituye un claro progreso: creó el marco para que se abriera un debate público global sobre la cooperación al desarrollo; sobre el conjunto de su arquitectura y su funcionamiento y no sólo sobre su efectividad. En este punto, el papel que hemos jugado las OSC en todo el globo ha sido decisivo, jalonando a los actores oficiales a otros escenarios distintos a los tradicionales y a otras cuestiones que van mucho más allá de los 5 principios de la DP, tal como fueron definidos en el 2005.

Vale decir que la agenda de las OSC latinoamericanas en este escenario es mucho más que un grito desesperado exigiendo a los donantes que regresen y es más amplia que la "agenda de la efectividad". No se circunscribe a debates técnicos y se ubica más en el campo de debates políticos, por ejemplo, "cómo entender" la cooperación misma, "cómo gobernarla" y "cómo gestionarla" para que sea una palanca efectiva de desarrollo y de democracia.

Desde la perspectiva del grupo de OSC agrupadas en la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (Alop), al menos son cuatro los temas críticos de ese debate en el marco actual:

a) El financiamiento del desarrollo y de la democracia, lo que dicho en otras palabras, tiene que ver con las fuentes de los recursos y conduce a debates sobre la tributación en la sociedad, las prioridades de inversión de los Estados, la creación y el cuidado de los bienes públicos y, de manera muy central, la institucionalidad pública para abordar la tarea, es decir, que tipo de Estado y de régimen político se requiere.

[5] En la región, la mayoría de los países se ubican en el rango de "renta media". En la lista vigente de países receptores de ayuda de la OCDE (http://www.oecd.org/dataoecd/62/48/41655745.pdf) sólo Haití está ubicado en la columna de "países menos desarrollados", 11 se encuentran en el rango de países de renta media más bajos y el resto, 21, se encuentran entre los países cuyas rentas per cápita anual se ubican entre los 3.7 mil y los 11.4 mil. millones de dólares (datos del año 2007)

b) Un segundo tema de la agenda es cómo entender la Arquitectura Financiera Internacional -y dentro de ella, la cooperación internacional al desarrollo- y cómo gobernar el sistema. Pueden consultarse propuestas que se han desarrollado en publicaciones previas y que tienen que ver con la noción de la cooperación como un "bien público global"[6] y con crear un foro más amplio que el actual (conducido desde la OCDE), en el que desde Naciones Unidas se construyan instancias de supervisión y control de las dinámicas globales de la cooperación al desarrollo en todas sus modalidades (una Alta Comisaría por ejemplo), donde tengan participación los viejos y nuevos actores oficiales y las redes internacionales de OSC involucradas en el tema.

c) El tema de los marcos de la evaluación de la efectividad de la cooperación es de todo el interés de las organizaciones de la sociedad civil, siendo clave los aportes de *Reality of Aid* y de *BetterAid*. En especial, su insistencia en un enfoque de derechos para evaluar cualquier programa o política y en que producir efectos reales y sostenibles en las condiciones de vida de la población -es decir efectividad del desarrollo- es realmente el punto central.

d) Y finalmente se encuentra otro marco de debates que ha demostrado ser sumamente enriquecedor y que se ha concretado en el *Open Forum*[7], acerca de los marcos de efectividad de las propias organizaciones sociales y del ambiente requerido para su trabajo eficaz. Las conclusiones y avances pueden consultarse en la Web del Foro. (Ver Alop y otros 2010)

Nuestro problema central es pues cómo resolver de manera sostenible la falta de un marco real de derechos para todas las personas o la carencia o mala calidad de la vida de esas personas en cualquier lugar del planeta. Es claro que, al menos en América Latina, la cooperación internacional al desarrollo es sólo una de las fuentes de recursos, pero ni es la más importante ni la más disponible por el momento. Siendo este continente el campeón de la desigualdad en el mundo, lo que esto representa para las organizaciones de la sociedad civil es que los recursos deben buscarse centralmente adentro de nuestras sociedades y no afuera. Es decir, la tarea estratégica es "distribución y justicia" y no "más Ayuda", y esto pasa por una institucionalidad publica capaz de asumir estas responsabilidades, tanto a nivel global como de cada país. Ahora bien, en este terreno de trabajo, la cooperación sí que puede ser una palanca importante, pero para ello, debe asumir que entre los problemas globales que deben resolverse está el de la desigualdad y no sólo el alivio de la pobreza crítica; es decir, debe hacerse una cooperación "más solidaria" y dejar de ser una cooperación asistencialista o una mera palanca para la ejecución de las políticas exteriores de los países donantes.

[6] Ver Fernández, 2008.
[7] El *Open Forum* es una coalición internacional de organizaciones sociales, que nace en el marco de las discusiones rumbo al III Foro de Alto Nivel en Accra, y cuyo propósito central es la coordinación de un proceso global de debate y consulta a organizaciones de la sociedad civil, acerca de su identidad y de sus roles, su propia efectividad, sus principios de trabajo y el ambiente necesario para su actuación adecuada. Ver más información en: http://www.cso-effectiveness.org/

Referencias bibliográficas

Alop y otros (2010): "Consultas nacionales a organizaciones de la sociedad civil. América Latina y El Caribe". Síntesis de conclusiones y debates, México.

Alop y The Reality of Aid (2008): *Reality Check* – América Latina, México.

Bernal, Jorge (2010): "Desigualdad, Libertad y Justicia". En: Álvarez Luz y otros. *La exclusión social y la desigualdad en Medellín.* Corporación Región, ENS y U de A., Medellín.

Fernández, Rubén (editor en español) (2010): *Cooperación Sur-Sur: ¿un desafío al sistema de la Ayuda?* Medellín, Alop y The Reality of Aid.

Fernández, Rubén y Balbis, Jorge (editores). (2009): *Mito y realidad de la Ayuda Externa*. América Latina al 2009. México. Alop y The Reality of Aid.

The Reality of Aid (2010, 2008 y 2006): *The Reality of Aid* – Report 2010, 2008 y 2006. Quezon.

Páginas web consultadas:

OECD:
http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_34447_1893129_1_1_1_1,00.html

The Reality of Aid: http://www.realityofaid.org/

BetterAid: http://www.betteraid.org/

Alop: http://www.alop.or.cr/

Acción Social – Mapa de la Cooperación (Colombia):
http://www.accionsocial.gov.co/new_mapa/main.asp

USAID: http://www.usaid.gov/

Open Forum: http://www.cso-effectiveness.org/

Las Organizaciones de la Sociedad Civil de América Latina ante la agenda internacional de la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo

Jorge Balbis

"Las Organizaciones de la Sociedad Civil son esenciales para que la ayuda sea más eficaz. Como tales, deben tener un involucramiento y participación sustantivos en el proceso de acuerdo, implementación, monitoreo y evaluación de la agenda de la eficacia de la ayuda".[8]

1. Introducción

El presente texto intenta describir y analizar de manera sintética el progresivo involucramiento de las Organizaciones de las Sociedad Civil de América Latina en las discusiones sobre la agenda internacional sobre la Eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo, en especial a partir de la aprobación de la Declaración de París en marzo de 2005. Una particular atención se brindará a tratar lo ocurrido al respecto antes y después de celebrado el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, reunido en septiembre del 2008 y del que resultó el Programa de Acción de Accra para acelerar y profundizar la aplicación de la Declaración de París. Por ello, también se referirán algunos aspectos del proceso en curso en la región rumbo al IV Foro de Alto Nivel previsto para fines de este año 2011 en Busán, Corea del Sur, tomando en cuenta el desarrollo de varias iniciativas, en especial a nivel internacional, respecto de las cuales las organizaciones sociales latinoamericanas han articulado esfuerzos y están produciendo análisis y propuestas a partir de la realidad particular de su región.

Por lo tanto, este texto no ahondará en los contenidos de la discusión política internacional en curso sobre la agenda de la eficacia de la ayuda al desarrollo, sino que se ocupará en especial de revisar las estrategias de acción desplegadas por las organizaciones sociales latinoamericanas y los planteos que ellas realizan a este respecto. Se parte de la base de que el lector ya maneja, o puede acceder por otra vía, a los contenidos de los documentos referidos (como la Declaración de París o el Programa de Acción de Accra), los cuales serán mencionados o comentados en relación con el abordaje que de ellos hacen las organizaciones de la región, pero sin entrar a un análisis detallado y crítico de sus alcances. Y por supuesto, todo ello se hace desde la peculiar perspectiva latinoamericana, la que no necesariamente coincide con la correspondiente a otras regiones para las cuales la ayuda al desarrollo asume relevancias propias.

También se deja constancia que este análisis prioriza la presentación de dinámicas de carácter regional, y no profundiza en la consideración de iniciativas o procesos

---

[8] Grupo Coordinador Internacional de las OSC para el III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la AOD de Accra: *De París 2005 a Accra 2008: ¿Podrá ser la ayuda al desarrollo eficaz y responsable? Una aproximación crítica a la agenda de la eficacia de la ayuda al desarrollo,* Agosto 2008, p. 11.

nacionales referidos a los temas de la eficacia de la ayuda que puedan estar teniendo lugar en diferentes países latinoamericanos a cargo de muy diversos actores. A lo sumo, las referencias que se harán a algunos procesos nacionales en curso en la región serán hechas en función de su relación con dinámicas internacionales con las que ellos se relacionan o articulan. La extensión del presente texto, y el desconocimiento de su autor sobre las posibles múltiples dinámicas nacionales en curso en la región respecto de la agenda sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo impiden lograr ese grado de profundización en esta ocasión. Finalmente, si bien el autor participa en representación de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A.C. – ALOP, en varios espacios de coordinación de algunas de las iniciativas a las que refiere el presente texto, de ninguna manera las opiniones o juicios que sobre ellas se emitan comprometen en grado alguno a la Asociación, sino que son expresadas a título completamente personal por quien las suscribe.

2. Las OSC ante la agenda internacional sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo

Aunque la Declaración de París (DP)[9] de marzo de 2005 no constituye el comienzo de la preocupación por mejorar la efectividad de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), su aprobación marcó un hito al concretar un plan de acción reuniendo de forma coherente una serie de principios y compromisos a los que adhirieron en grado sin precedente diversos actores de la comunidad internacional. Asimismo, prevé un marco de responsabilidades mutuas e identifica una serie de indicadores para hacer un seguimiento de los progresos alcanzados con su aplicación y asegurar la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para 2015.

Sin embargo, y si bien desde mucho antes de la DP, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)[10] desempeñan un papel importante en el desarrollo, no participaron hasta fecha muy reciente en las deliberaciones internacionales sobre la eficacia de la ayuda, ni

[9] LA DP fue firmada en Marzo de 2005 por los países donantes miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), países en desarrollo e instituciones multilaterales. Las OSC estuvieron presentes en las deliberaciones, pero no participaron en la definición de los contenidos de la Declaración ni adhirieron a sus contenidos. OECD: Declaración de Paris sobre Eficacia de la Ayuda. En: http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf

[10] Según el CAD de la OCDE "*el término "OSC" engloba todas las organizaciones sin fines de lucro y no estatales en que las personas se organizan para lograr intereses comunes en el ámbito público. El término abarca una amplia gama de organizaciones, entre otras, las OSC basadas en la adhesión, las OSC fundadas en una causa y las que están centradas en el servicio. Así, existen, por ejemplo, organizaciones comunitarias y asociaciones municipales, grupos medioambientales, grupos de defensa de los derechos de la mujer, asociaciones de agricultores, organizaciones confesionales, sindicatos laborales, cooperativas, asociaciones profesionales, cámaras de comercio, institutos de investigación independientes y sin fines de lucro. La definición de las OSC como actores no mercantiles y no estatales resalta el carácter no lucrativo de esas organizaciones y su dependencia de contribuciones voluntarias y recursos procedentes de fuentes externas. Pero eso no es todo. Es importante entender también que las OSC operan sobre la base de valores, creencias y objetivos que comparten con las personas a las que sirven o representan. Esta capacidad de respuesta a grupos de intereses primarios diferentes explica la gran diversidad de las OSC en cuanto a sus valores, objetivos, actividades y estructruras.*" Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda del CAD-OCDE: *Síntesis de Conclusiones y Recomendaciones*, Impreso en Canadá, Agosto de 2008, p. 9. http://web.acdi-cida.gc.ca/ca

intervinieron de manera significativa en la discusión de dicho acuerdo. De hecho, el papel de la sociedad civil como componente de la arquitectura de la ayuda internacional apenas es mencionado en la DP.[11] Y si bien, si "*las OSC son justamente designadas como posibles participantes en el establecimiento de prioridades y el seguimiento de los programas de desarrollo* [...] *la Declaración no* [las] *reconoce como actores del desarrollo por derecho propio, con sus propias prioridades, programas y modalidades de cooperación. Así pues, la DP no tiene en cuenta la gran diversidad de los actores sociales en una sociedad democrática y no reconoce la gama completa de los papeles que desempeñan las OSC como actores del desarrollo y agentes de cambio*"[12].

Por tal motivo las OSC han sostenido que la DP no ofrece más que una aproximación limitada y sesgada del rol que ellas pueden desempeñar en el marco de los esfuerzos internacionales para mejorar la eficacia de la AOD, ni reconoce su papel como agentes del desarrollo y del cambio por derecho propio, cuyas prioridades pueden no siempre concordar con las de los donantes y los gobiernos[13]. Según las OSC, al centrarse en las relaciones entre donantes y los gobiernos socios, la DP ofrece un panorama limitado de la cooperación para el desarrollo, de los distintos actores participantes y de la forma en que esos actores deben interactuar entre sí para garantizar resultados de desarrollo sostenibles, "*mostrando insuficiencias inherentes, tanto en términos de procesos como de resultados, limitándose en gran medida a la entrega de la ayuda*"[14].

En función de ello, desde la misma entrada en vigencia de la DP, las OSC comenzaron a movilizarse para expresar sus puntos de vista y opiniones reclamando el debido reconocimiento a su rol y contribución para una mayor eficacia del desarrollo. Fue así que desde el mismo 2005, distintas OSC se involucraron en el monitoreo de ese acuerdo, tanto en lo internacional como en los países en desarrollo, levantando un número importante de temas e incorporado diferentes perspectivas, tratando de asegurar que ese nuevo marco para la eficacia de la ayuda se tradujera en procesos efectivos de desarrollo sobre los que donantes y gobiernos rindieran cuentas con transparencia.

Para ello, desde entonces muchas OSC se sumaron a los procesos oficiales de evaluación por país de la implementación de la DP, así como participaron y alimentaron procesos paralelos a nivel nacional e internacional, intervinieron en consultas, foros y

[11] El reconocimiento al rol de las OSC en la DP se ve limitado a unos pocos compromisos (párrafos 14, 39 y 48 de la Declaración) en los cuales entre líneas se reconoce la participación de las OSC en el proceso de efectividad de la AOD entre los donantes y los países receptores. El reconocimiento de las OSC en la DP queda limitado al reconocimiento del papel que pueden jugar en ayudar a enriquecer los procesos participativos bajo la dirección de los gobiernos o en actuar como vehículos alternativos para los donantes oficiales, a fin de alinear la ayuda en torno a las prioridades de los países beneficiarios.

[12] Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda del CAD-OCDE: *Síntesis de Conclusiones y Recomendaciones*, Op. Cit., p. 1.

[13] Grupo Coordinador Internacional de las OSC para el III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la AOD de Accra: *De París 2005 a Accra 2008...*, Op. Cit.

[14] Better Aid: *Mejor Ayuda: una valoración de la Agenda de Acción de Accra desde la perspectiva de la sociedad civil*, Better Aid Policy Paper, Noviembre 2009, p. 4. http://www.betteraid.org/es/politica-de-betteraid/politica-de-betteraid/documentos-politicos/248-an-assessment-of-the-accra-agenda-for-action-from-a-civil-society-perspective.html

diálogos entre sociedad civil y con gobiernos e instituciones multilaterales. Y en especial, desde que comenzaron los preparativos para el III Foro de Alto Nivel (FAN) sobre la Eficacia de la Ayuda a celebrarse en Accra (Ghana) en septiembre de 2008, las OSC participaron de diferentes procesos consultivos con el objetivo de hacer oír la voz de la sociedad civil internacional en relación a la agenda de la eficacia de la ayuda. En este sentido se sumaron en especial a cuatro dinámicas en relación con el Foro de Accra: los trabajos del Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda; el proceso paralelo de las OSC rumbo a Accra; la participación en el propio III FAN y el Foro Abierto sobre la Efectividad del Desarrollo de las OSC.

2.1. Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda (Advisory Group)

Fue un espacio multi-actores en el que se reunieron distintos agentes interesados, con participación de representantes de OSC del Sur y del Norte, que cumplió una labor de asesoramiento del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda (WP-EFF, por sus siglas en inglés) auspiciado por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y que tuvo la finalidad de hacer avanzar el cumplimiento de la DP[15]. Entre septiembre de 2007 y enero de 2008 el Grupo Asesor promovió la realización de consultas nacionales y regionales, estudios de casos y análisis por parte de donantes, centros de investigación, etc., que alimentaron la reflexión del Grupo Consultivo. Asimismo, en Febrero 2008 se celebró en Gatineau/Ottawa, Canadá, un Foro Internacional sobre sociedad civil y eficacia de la ayuda. Como resultado de este proceso, el Grupo Asesor produjo un documento de "*Síntesis de Conclusiones y Recomendaciones*" dirigidas al III FAN con un conjunto de sugerencias para establecer un marco de relaciones más cooperativas entre los grupos interesados en mejorar la eficacia de la ayuda. Asimismo, el Grupo Asesor produjo otros dos documentos complementarios: uno sobre experiencias y buenas prácticas ("*Civil Society and Aid Effectiveness: An Exploration of Experience and Good Practice*") y un compendio de estudios de caso ("*Civil Society and Aid Effectiveness Case Book*"). Estos documentos ayudan a ilustrar la viabilidad práctica y operacional de las distintas recomendaciones propuestas en el informe de síntesis[16].

Las recomendaciones realizadas por el Grupo Asesor respecto del rol de las OSC y la eficacia de la ayuda fueron ordenadas en torno a cuatro cuestiones principales: reconocimiento y voz de las OSC; sociedad civil y principios de la DP; eficacia de las OSC y relaciones futuras entre los actores interesados.

[15] El Grupo Asesor fue creado en Enero de 2007 en respuesta al interés creciente por parte de las OSC en entablar un diálogo con los donantes y los gobiernos de los países en desarrollo sobre las cuestiones de la eficacia de la ayuda. Establecido con la finalidad de asesorar al Grupo de Trabajo del CAD sobre la Eficacia de la Ayuda, el Grupo Asesor reunió a tres representantes de cada uno de los cuatro grupos interesados: donantes, gobiernos de países en desarrollo y OSC de países desarrollados y en desarrollo. Según el propio Grupo Asesor, su papel "*no consiste en intervenir en nombre de las OSC, que tienen su propia posición, sino asegurar que tengan un lugar en la mesa de consultas*". Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda del CAD-OCDE: *Síntesis de Conclusiones y Recomendaciones,* Op.cit., p. 1.

[16] Todos estos documentos pueden ser consultados en: http://web.acdi-cida.gc.ca/ca

1. Respecto del reconocimiento y voz de las OSC:

El Grupo Asesor parte de reconocer dos hechos fundamentales: la importancia de las OSC como actores del desarrollo y la naturaleza especial de sus contribuciones, así como darles participación activa en el diálogo sobre la eficacia de la ayuda, ya que las OSC tienen mucho que ofrecer y están dispuestas a comprometerse como socios dinámicos y constructivos con los gobiernos y los donantes. En función de ello, aunque reconoce que la DP valora ya el papel de las OSC como actores democráticos, recomienda que la Agenda de Acción de Accra (AAA) dé un paso más y reconozca la independencia de las OSC y las distintas formas en que pueden contribuir al desarrollo. Para ello recomienda habilitar de forma regular y sistemática un espacio que permita a la sociedad civil hacer oír su voz en todas las etapas del proceso de desarrollo, desde la elaboración de políticas y programas, hasta la implementación de los programas y la responsabilización por los resultados. Todas las partes deberían tomar medidas para optimizar el valor de las contribuciones de las OSC a dicho diálogo, incluyendo los esfuerzos de la propia sociedad civil para organizarse de la forma más eficaz y representativa posible.

2. Respecto de la sociedad civil y los principios de la DP:

El Grupo recomendó interpretar y aplicar estos principios para poner de relieve su pertinencia para las OSC: que la interpretación del concepto de apropiación sea ampliada a fin de reflejar la profundidad y amplitud que se necesita para la sostenibilidad, haciendo hincapié en la apropiación no sólo por parte de los organismos gubernamentales centrales, sino también por parte de los parlamentos, gobiernos locales, comunidades y OSC. De igual modo, sugirió interpretar la noción de "alineación" en un sentido más amplio e incluir la alineación de todos los actores externos del desarrollo con las prioridades y estrategias de los actores locales, y la utilización de todas las estructuras institucionales del país, incluidas las OSC de los países en desarrollo. Con relación a los principios de coordinación y armonización, propuso una aplicación equilibrada de los mismos, fomentando enfoques más cooperativos, globales e inclusivos, respetando al mismo tiempo la necesidad de la diversidad, el reparto del trabajo y la innovación. Finalmente concluía que un enfoque como el recomendado supondría el reconocimiento por todos los actores de los papeles complementarios desempeñados por los gobiernos y las OSC; mayores esfuerzos por parte de los gobiernos y donantes para apoyar la participación de las OSC en programas dirigidos por los gobiernos y mayores esfuerzos por parte de las OSC para participar en dichos programas y coordinar y armonizar sus actividades con las de otras OSC y las de los gobiernos, etc.

3. Respecto de la eficacia de las OSC:

Reconociendo que si bien las OSC son responsables ante las comunidades que representan y deben rendirles cuentas de su actuación, el Grupo Asesor entendió que su eficacia también depende de las acciones y políticas de los gobiernos, donantes oficiales y otras OSC. Por consiguiente recomendó que las partes involucradas promuevan la

eficacia de las OSC como una responsabilidad compartida evaluando el entorno habilitador para la sociedad civil, incluido el marco reglamentario y legislativo, la apertura del gobierno y los donantes a establecer un diálogo con las OSC, la transparencia y responsabilidad con relación al intercambio de información, así como los mecanismos colectivos de la propia comunidad de OSC para la autovigilancia, responsabilización y colaboración, pidiendo que se establezcan programas para crear un entorno más propicio para el funcionamiento de las OSC. Finalmente, y considerando que la eficacia de las OSC se ve afectada también por la disponibilidad de fondos y por las condiciones y modalidades asociadas a los mismos, ya se trate de financiamiento oficial de donantes o financiamiento procedente de OSC internacionales y del Norte para apoyar OSC en países en desarrollo, el Grupo recomendó estudiar nuevos enfoques de financiamiento que comprendan mecanismos tales como financiamiento de base o apoyo a programas para OSC establecidas en países en desarrollo, y realizar más esfuerzos para apoyar y fortalecer el conjunto de la sociedad civil en el Sur. Asimismo, es necesario apoyar los esfuerzos de las OSC para coordinar mejor sus trabajos y que las OSC del Norte y del Sur trabajen juntas para definir mejor sus respectivas áreas de trabajo y se fortalezcan recíprocamente.

4. *Respecto del futuro: un diálogo entre las partes interesadas:*

En cuanto al futuro post Accra, el Grupo Asesor formuló cuatro recomendaciones respecto de las OSC:

i) Que se establezcan procesos continuos con las distintas partes interesadas a nivel nacional en la medida de lo posible, a fin de adoptar medidas colectivas en áreas prioritarias, según convenga dependiendo de los contextos de los distintos países.

ii) Que las partes interesadas se esfuercen para poner a prueba buenas prácticas con relación a las recomendaciones formuladas, y que hagan un seguimiento de esas prácticas a fin de contribuir al aprendizaje y diálogo continuos.

iii) Invitar a los Ministros reunidos en Accra a refrendar y apoyar el proceso dirigido por las OSC mencionado, siendo formalmente reconocido en la AAA y que los donantes y gobiernos de los países en desarrollo colaboren con las OSC con relación a esta iniciativa (las que serán analizadas más abajo).

iv) Que las OSC y su eficacia formen parte integral de cualquier proceso y acuerdos sobre el desarrollo y la ayuda, después de Accra.

Estas recomendaciones fueron dirigidas por el Grupo Asesor sobre Sociedad Civil del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda, el que a su vez las procesó y dirigió a los Ministros reunidos en Accra logrando algunos resultados en la línea de las propuestas que han sido comentadas y que serán analizadas en otro punto de este texto. En cuanto al Grupo Asesor, fue disuelto y puso fin a sus actividades después de Accra, no sin antes recomendar al Grupo de Trabajo la participación futura de las OSC en sus trabajos.

En línea con esta recomendación, en junio de 2009, un grupo de trabajo que reúne grupos de interés, incluyendo donantes, gobiernos y OSC, se reunieron por primera vez en Praga para acordar cómo hacer avanzar las discusiones sobre la efectividad del desarrollo y cómo propiciar entornos propicios. A posteriori, este grupo de trabajo multisectorial se convirtió en parte del Cluster "A" del Grupo de Trabajo sobre la Efectividad de la Ayuda del CAD-OCDE. Por esta vía, por primera vez, las OSC han tenido participación en las discusiones del Propio Grupo de Trabajo.

2.2. *Proceso paralelo de OSC*

En ocasión del Foro Social Mundial de Nairobi (enero de 2007) se constituyó un Grupo Coordinador Internacional de las OSC (CSO-ISG, por sus siglas en inglés) que lideró toda la movilización de la sociedad civil paralela al III FAN en Accra, apostando a reformular la DP, impulsar una interpretación más amplia de la eficacia de la ayuda para incorporar un enfoque más integral y ambicioso, e incluir temas como el cumplimiento del compromiso de los países ricos de destinar el 0,7% de su PIB para AOD y la cancelación del 100% de la deuda de los países en desarrollo. Como resultado de este esfuerzo, una amplia coalición de más de 380 OSC pidieron a los gobiernos asistentes a Accra una asociación para el desarrollo más justa y cambios sustantivos en la DP, y presentaron 16 recomendaciones con la intención de manifestar sus críticas y preocupaciones sobre la Declaración y su aplicación y promover un marco de cooperación para el desarrollo más inclusivo y sostenible. El documento presentado por las OSC en la reunión ministerial de Accra incluyó, entre otros, los temas de gobernanza y rendición de cuentas, apropiación, entrega efectiva de ayuda, ayuda atada y condicionalidades, y al mismo tiempo procuró que temas centrales sobre equidad de género, derechos humanos y solidaridad en la arquitectura de la ayuda se trataran de forma seria y responsable en la reunión[17].

Punto culminante de esta movilización autónoma de las OSC fue la celebración de la "Conferencia Paralela de OSC sobre la Eficacia de la Ayuda" que tuvo lugar en Accra en los días previos a la celebración del III FAN y que reunió a representantes de más de 800 organizaciones sociales del mundo entero con dos objetivos principales: consolidar la preparación de las OSC para su participación en el Foro oficial y promover los esfuerzos y el cabildeo de las OSC respecto de la efectividad del desarrollo (concepto más ambicioso que el de la eficacia de la ayuda)[18].

Luego de los eventos de Accra, el Grupo de Dirección Internacional (ISG) decidió continuar trabajando en conjunto, manteniendo una estructura flexible y abierta a otros grupos y redes que deseen sumarse a esta iniciativa, bajo la denominación de Plataforma

[17] Better Aid: *A civil society position paper for the 2008 Accra High Level Forum on Aid Effectiveness,* August 2008.

[18] Civil society voices for Better Aid – CSO International Steering Group: *The CSO parallel conference on Aid Effectiveness,* Accra, Ghana, 31st August-1st September 2008.

Better Aid[19]. Para las OSC participantes quedó claro luego de Accra su común interés en seguir abogando y monitoreando todo el proceso de la DP-AAA y el papel de la OCDE en el sistema de la cooperación internacional, con un énfasis en el fortalecimiento del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas (UN-DCF) y en la articulación con los grupos de OSC que trabajan ante la ONU y las Instituciones de Bretton Woods. El foco del ISG será el de la cooperación internacional para el desarrollo y la eficacia del desarrollo con el propósito de influir sobre la OCDE y presionar para que el IV FAN, y finalmente la implementación de la DP, se organicen en el marco del UN-DCF[20].

2.3. Participación de las OSC en el III FAN

Para valorar los avances en la aplicación de la DP, representantes de donantes y de gobiernos receptores se reunieron en Accra entre el 2 y el 4 de septiembre de 2008 en el III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda. Se celebraron 9 mesas temáticas y como resultado se aprobó la Agenda de Acción de Accra (AAA) que definió los pasos a seguir hasta el 2011 para acelerar y profundizar la aplicación de la DP. 80 representantes de OSC participaron en dicho evento, aunque no intervinieron en la aprobación del documento final.

El documento final del III FAN, la Agenda de Acción de Accra (AAA), recoge las promesas hechas por los gobiernos para que la AOD sea más eficaz y aunque refleja algunos avances hacia el cumplimiento de las metas exigidas por las OSC, ésta se enfrenta a sus propios obstáculos, debido a la falta de compromisos de plazos e indicadores para supervisar los resultados logrados. Entre los avances importantes que incorpora la AAA respecto de la participación de las OSC en la promoción de una mayor efectividad del desarrollo se incluye el reconocimiento de que "*la igualdad de género, el respeto por los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental son esenciales para lograr un efecto duradero sobre las vidas y el potencial de mujeres, hombres, niñas y niños pobres*" (§ 3), así como el reconocimiento de las OSC como "*actores independientes por derecho propio en el ámbito del desarrollo, cuyas iniciativas complementan las de los gobiernos y el sector privado*" (§ 20). Como resultado de su participación en Accra, y a partir de una propuesta presentada por el ISG, las OSC fueron incluidas como miembros de pleno derecho en el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda (WP-EFF en inglés) del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). La AAA también sugiere medidas en relación a la previsibilidad y transparencia de los flujos de ayuda, una verdadera apropiación por parte de las OSC y los parlamentos de las decisiones sobre la ayuda, una mayor confianza en los programas

---

[19] En la actualidad BetterAid comprende más de 700 organizaciones de desarrollo de la sociedad civil que trabajan en la cooperación al desarrollo y el cuestionamiento de la agenda de la eficacia de la ayuda. BetterAid lidera muchas de las actividades de la sociedad civil, incluyendo consultas por países, estudios y supervisión, de cara al Cuarto Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (FAN-4, Busán, Corea del Sur, Diciembre 2011), además de ser el interlocutor de sociedad civil reconocido por el Grupo de Trabajo sobre Efectividad de la Ayuda del CAD-OCDE. http://www.betteraid.org/

[20] Al respecto consultar BetterAid Platform: *Un documento de posición de la Sociedad Civil para hacer el seguimiento de la Agenda de Acción de Accra,* Agosto 2009.

nacionales de los países en desarrollo en vez de en los programas de los donantes, y un mejor reparto y división del trabajo entre los donantes[21]. Sin embargo, la AAA fracasa a la hora de desarrollar compromisos periódicos y metas de seguimiento, e indicadores que midan el avance de estas acciones. También se queda corta a la hora de abordar adecuadamente otras áreas clave, como el trabajo decente, la condicionalidad política, la ayuda ligada, la responsabilidad mutua y la reforma del sistema de gobernanza de la ayuda.

Desde el III FAN, la aplicación de la AAA ha sido limitada y decepcionante, poniendo en duda si los compromisos asumidos en la AAA y la DP serán alcanzados para el 2011. Lo que sí está claro es que las OSC no bajaron los brazos luego de Accra, sino que por el contrario, han continuado aunando esfuerzos a nivel internacional respecto de lograr una nueva y más inclusiva arquitectura de la ayuda y una gobernanza mundial más equitativa.

2.4. Definición y promoción de la Eficacia de las OSC como actores del desarrollo

Durante el proceso hacia Accra, las OSC cuestionaron la suposición implícita de la DP, a saber, que una entrega más eficaz de la ayuda automáticamente conduciría a mejores resultados en el desarrollo. A su vez, los donantes y los países participantes instaron a que las OSC demostraran y dieran explicaciones sobre su propia eficacia. Las organizaciones aceptaron el reto al iniciar el Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC afirmando que la DP no servía como instrumento para medir su eficacia, de ahí la necesidad de establecer elementos de medición específicos para las OSC.

El Foro tiene lugar entre otros procesos internacionales en curso sobre la eficacia de la ayuda, pero no es un proceso paralelo a ellos. Numerosas OSC no están relacionadas con el sistema de ayuda internacional, si bien las decisiones que se toman internacionalmente influyen en el contexto en que trabajan dichas organizaciones. Por tanto, las OSC que intervienen en el Foro unen sus fuerzas para definir los principios según los cuales rinden cuentas y las circunstancias que facilitan o impiden su labor respecto de un desarrollo más eficaz.

El Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC nació a partir de conversaciones informales celebradas en Gatineau/Ottawa entre representantes de distintas organizaciones que participaron en la consulta final organizada por Grupo Asesor del Grupo de Trabajo sobre Sociedad Civil del CAD-OCDE. En junio de 2008, más de 70 representantes de OSC se reunieron en París para una reunión exploratoria para discutir cómo desarrollar un trabajo conjunto para establecer un Marco de Efectividad apropiado para las OSC elaborado por ellas mismas. Para lograrlo decidieron impulsar un Foro Abierto, accesible a todas las OSC interesadas, con el objetivo principal de definir y fomentar el papel y la eficacia del sector de las OSC en el desarrollo, basándose en un

[21] III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo: *Programa de Acción de Accra,* 4 de Setiembre de 2008, Accra, Ghana.

marco internacional de principios para su efectividad por ellas mismo elaborado. En septiembre de ese mismo año, en la AAA, donantes oficiales y gobiernos "*aprueban la propuesta de las OSC de comprometerse con ellos en un proceso liderado por las OSC que involucra a múltiples grupos de interés para promover la Efectividad del Desarrollo de las OSC*". Con el apoyo de una serie de agencias de cooperación oficiales del Norte el Foro lanzó un proceso de consultas nacionales, regionales y sectoriales para desarrollar un primer borrador del Marco Internacional para la Efectividad del Desarrollo de las OSC.

Para cumplir esta misión, entre marzo y agosto de 2010, el Foro ha realizado más de 60 consultas nacionales y en el mes de setiembre celebró su primera Asamblea Global (Estambul, Turquía) en la que se discutió y aprobó una primera versión del proyecto de Marco Internacional sobre la Efectividad del Desarrollo de las OSC y en la que los participantes aprobaron los llamados "Principios de Estambul" tomando como base los resultados de las consultas nacionales y regionales realizadas hasta entonces. Estos principios suponen para las OSC: respetar y promover los derechos humanos y la justicia social; incorporar la equidad y la igualdad de género a la vez que promover los derechos de las mujeres y las niñas; centrarse en el empoderamiento, la apropiación democrática y la participación de todas las personas; promover la sostenibilidad ambiental; practicar la transparencia y la rendición de cuentas; establecer alianzas equitativas y solidarias; crear y compartir conocimientos y comprometerse con el mutuo aprendizaje; y comprometerse con el logro de cambios positivos y sostenibles[22].

3. Las OSC de América Latina ante la agenda internacional de la eficacia de la ayuda

Los preparativos y la celebración de la reunión de Accra representaron un formidable aliciente para la movilización, la articulación, el análisis y la formulación de propuestas que cambiaron de manera radical la actitud de las OSC respecto de la agenda internacional sobre la eficacia de la AOD. En este sentido, también las OSC latinoamericanas asumieron a partir del año 2007 una creciente conciencia de la importancia de esta agenda y desarrollaron una serie de iniciativas concertadas con la dinámica internacional que venimos de comentar.

Y lo hicieron a partir de la particular realidad de una región en la que la ayuda al desarrollo está conociendo una serie de cambios que deben ser tenidos en cuenta a la hora de analizar los planteos realizados por sus OSC.

[22] Foro Abierto sobre la Efectividad del Desarrollo de las OSC: *Principios de Estambul para el trabajo de las OSC como actoras del Desarrollo,* Estambul, 30 de Setiembre de 2010. Se debe tener en cuenta que "Los Principios de Estambul" son el fundamento del Marco de Referencia Internacional sobre las OSC como Actoras del Desarrollo. Estos principios, esquemáticamente presentados por el momento, se desarrollarán en detalle en la segunda versión de este Marco de Referencia, el cual deberá ser aprobado por la II Asamblea Global del Foro Abierto. Por más información sobre este proceso, sus contenidos y avances, consultar: http://www.cso-effectiveness.org

3.1. La realidad de la ayuda al desarrollo y el trabajo de las OSC en AL

En la actualidad, América Latina es un continente convulso y en mutación en el que están en revisión los paradigmas de democracia y desarrollo que han predominado en la región por varias décadas, lo que genera una serie de conflictos, tensiones y dilemas entre las múltiples agendas (con sus límites y posibilidades) que distintos actores públicos y privados despliegan. El papel de la ciudadanía está en disputa y por precisarse, y de hecho las lecturas e interpretaciones que las OSC efectúan de tales procesos son diversas y se ubican en el núcleo mismo de la discusión política en curso y se hallan a medio camino de madurar en perspectivas estratégicas y posicionamientos sobre las nuevas alternativas presentes en la región, en especial respecto a la democracia y el desarrollo.

En este sentido y en relación con la importancia de la ayuda externa para el desarrollo de la región, se debe constatar la sostenida tendencia según la cual América Latina (AL) deja de ser una región prioritaria para la misma: Si en el año 1996 la AOD destinada para AL representaba el 13% del total de la ayuda destinada a los países en desarrollo, en el 2007 los recursos recibidos por la región significaron apenas el 6,4% de ese total. Por tal motivo, ya en el 2006 ALOP señalaba respecto de este tema: "*La agenda del sistema de cooperación internacional ha cambiado a la luz del nuevo escenario económico y geopolítico mundial. Elementos como la seguridad, la disminución de la extrema pobreza y los bienes públicos globales dominan el actual escenario de la AOD internacional. Este nuevo escenario repercutirá en los flujos de ayuda externa para América Latina, región que no es vista como prioritaria en algunos puntos de la agenda antes señalados*"[23]. Lo ocurrido luego de esa fecha no ha hecho más que confirmar esta afirmación.

No se debe olvidar que la totalidad de las naciones latinoamericanas pertenecen a la categoría de "*países de ingreso medio*" por lo que la región ya no es una prioridad para los países cooperantes, quienes vienen concentrando su ayuda en regiones con mayores índices de pobreza como el África subsahariana[24]. De los 34 países latinoamericanos y

---

[23] Federico Negrón: "Tendencias de la Ayuda Oficial para el Desarrollo en América Latina", en: *Mito y Realidad de la ayuda externa. América Latina al 2006,* ALOP, desco, Oxfam, The Reality of Aid, Lima, 2006, p.18.

[24] Existe una definición "estadística" y otra "política" de lo que significa ser un país de renta media (o intermedia). La definición estadística resulta de la clasificación de los países receptores de AOD, -mayoritariamente ayuda externa no reembolsable- elaborada por el CAD-OCDE basada la renta per cápita; el Banco Mundial (BM) utiliza otro criterio, y clasifica a los países en tres grupos de ingreso según el PIB, calculado mediante el método Atlas del propio organismo; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) utiliza el índice de desarrollo humano; e incluso el BM recurre en ocasiones a las condiciones de acceso a la financiación oficial. Según la clasificación de este último organismo al año 2005, se reconocen tres grupos de países: los de renta baja, aquellos con 875 dólares estadounidenses o menos; los de renta media, entre 876 y 10.725 dólares; y los países de renta alta, más de 10.726 dólares. Para una comparativa entre estos procedimientos de clasificación véase Alonso, J. A. (2007), "Caracterización de los países de renta media", en Alonso, J. A. (dir.): *Cooperación con países de renta media,* Editorial Complutense, Madrid, 2007. Para los efectos de este trabajo, se emplea el criterio enunciado por el Banco Mundial.

caribeños, 33 se ubican en la categoría de renta media y solo Haití se encuentra incluido en la categoría de país de renta baja, y según la lista de elegibilidad para la ayuda que realiza el Directorio en Cooperación de la OCDE, del total de 48 PRM en el mundo, 33 se encuentran en AL. Debido a ello, las modalidades de cooperación tradicional de los países desarrollados con la región están siendo reemplazadas por nuevas formas que tienen mayor relación con el comercio, la investigación y las inversiones[25].

Sin embargo, los países de renta media, como los latinoamericanos, ocultan en sus promedios el principal problema de la región, su profunda desigualdad. Existen en AL por doquier regiones con niveles de pobreza iguales o peores a los que se registran en algunos países africanos con los peores indicadores en la materia. Esta realidad es invisibilizada por la mayoría de los actores de la cooperación internacional, quienes sencillamente abandonan la región argumentando que su PIB per cápita ya no justifica la continuidad de su presencia y apoyo[26]. Por otra parte, y mismo si la teoría del desarrollo recomienda complementar los objetivos de crecimiento económico con variables subjetivas como el índice de desarrollo humano, de gobernabilidad, de corrupción, entre otros, actualmente el criterio fundamental para destinar la AOD se basa en la variable del ingreso per cápita. Esta incoherencia entre la teoría y la práctica de la ayuda perjudica a aquellos países que en principio han logrado la graduación de desarrollo, como la mayoría de los latinoamericanos[27].

Pero también, si se analiza la cooperación internacional recibida por cada país latinoamericano, se aprecia como ciertos criterios políticos priman sobre aquellos declarados en acuerdos internacionales como la Declaración de los ODM. Así resulta que Colombia es el país que en la práctica percibe más AOD en la región desde el año 2005, lo que se explica por los aportes de Estados Unidos al "Plan Colombia". En el año 2007 le siguieron en su orden como receptores de AOD Nicaragua, Haití, Guatemala y

---

[25] Dadas las distancias existentes entre los extremos del rango de ingresos que determina la pertenencia a la categoría de PRM, se considera conveniente desglosar esta categoría en dos componentes utilizados por el BM: Países de Renta Media-Baja y Países de Renta Media-Alta. En el caso de los países latinoamericanos existe una gran diferencia entre el nivel de ingresos de países como Chile, México, Uruguay y Argentina, con un nivel de ingresos cercano al de los Países de Renta Alta, y de países como Honduras, Cuba, Bolivia y Nicaragua más próximos a los Países de Renta Baja. En los últimos años ha habido una fuerte reducción de la AOD para los países de Renta Media-Alta en la región, lo cual se encuentra en línea con la situación del resto de países en desarrollo a nivel mundial.

[26] A este aspecto refiere lo que se ha denominado "definición política" de los PRM y que fundamentalmente atiende a los niveles de pobreza, más que al PIB o la renta per cápita. La definición estadística no toma en cuenta los índices de inequidad vertical (entre las diversas capas socioeconómicas) ni la desigualdad horizontal (entre los diferentes países) en la distribución de las riquezas. Es decir, no permite llegar a un análisis más fino de la realidad de la pobreza en contextos de desigualdad aguda y, por lo tanto, no es una herramienta que favorezca la atención de las necesidades del gran número de pobres en muchos países de ingreso medio como los latinoamericanos: "*En el caso de América Latina, los promedios son mediciones inadecuadas de la realidad y dan una visión sesgada de los contrastes del desarrollo en la región*". Para un muy completo análisis de las definiciones "estadística" y "política" de los PRM y su aplicación al caso latinoamericano, véase: Carlos Santiso: "¿El paraíso en la otra esquina? Reflexiones sobre la eficiencia de la ayuda en los países de ingreso medio y la cooperación entre la Unión Europea y América Latina en el nuevo milenio", en*: Mito y Realidad de la ayuda externa. América Latina al 2006*, Op cit. pp. 21-38.

[27] Philipp Shoenrock: "La agenda de la eficacia de la ayuda al desarrollo en América Latina y El Caribe 2009", en: *Mito y Realidad de la ayuda externa. América Latina al 2006*, ALOP, The Reality of Aid, México, 2009, p. 66.

Bolivia. La focalización de la ayuda basada en el indicador de la renta media limita los flujos de la ayuda a buena parte de los países de América Latina y el Caribe (ALC). De persistir esta tendencia, el continente se vería privado de recibir apoyo financiero y técnico para alcanzar sus objetivos primarios de desarrollo, y no porque las instituciones de la región sean más independientes y menos fungibles en términos de recursos internacionales, sino porque los recursos que se destinan a ella serán cada vez menores.

Esto supone una seria crisis de sostenibilidad de las OSC, que ven reducidas sus fuentes de financiamiento, debiendo competir por recursos externos cada vez más escasos, mientras que en muchos casos no se avizoran alternativas sostenibles de financiamiento interno o local para sus actividades. En esta dirección, las nuevas relaciones de las OSC con el Estado y las autoridades de gobierno (nacionales y locales) adquiere una nueva vigencia asumiendo rasgos no siempre favorables para el funcionamiento autónomo y la sostenibilidad de las OSC.

También hay que tener en cuenta el muy reducido número de países latinoamericanos que se adhirieron a la DP para entender el relativo impacto que las discusiones internacionales sobre su aplicación y avance tuvieron en la región. Al momento de su firma, por ALC se adhirieron a la DP sólo seis países: Bolivia, República Dominicana, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua. Brasil se adhirió pero no ratificó su apoyo al documento. Tan baja participación oficial latinoamericana en las discusiones y puesta en práctica de la DP no contribuyó a que la cuestión estuviera presente en las agendas nacionales de la cooperación para la gran mayoría de los países de la región hasta el momento cuando comenzó el proceso de evaluación de la aplicación de la Declaración, a partir del 2007. Luego de esa fecha, se produjeron algunas novedades que, en algunos casos, acortaron la original distancia de los gobiernos latinoamericanos respecto de la DP, como por ejemplo, fue el caso del gobierno de Colombia, que asumiría un protagonismo indiscutido en las discusiones internacionales en especial a partir de Accra; o de alejamiento del proceso, como por ejemplo lo ocurrido con Nicaragua que luego de formar parte del núcleo de países más interesados en la región en la evaluación de la implementación de la DP, de la cual se distanció a raíz de cambios en la orientación política en el gobierno de ese país.

Dentro de este contexto, a la fecha, los países de ALC pueden ser agrupados en función de tres situaciones diferentes. El primer grupo se caracteriza por incluir Estados que mantienen un alto grado de dependencia de los flujos de la ayuda y que, a la vez, adolecen de una institucionalidad eficaz para coordinar las acciones de cooperación. Desde este punto de vista, estos países han convertido los compromisos de la DP en un referente integral de sus políticas de planeación del desarrollo. A la fecha, todos los países más dependientes de la ayuda internacional en la región (Guyana, 20,06%; Nicaragua, 13,93%; Haití 13,42; Bolivia, 5,38%; Dominica, 6,96%; Honduras, 6,58%) se han adherido a la DP.

Un segundo grupo de países se caracterizan por un bajo grado de dependencia a los flujos de la ayuda (oscilando entre el 0,01% y el 0,06% la relación AOD/PIB) y con frecuencia de comportan como donantes emergentes (en especial en términos de

cooperación Sur-Sur), como es el caso de Argentina, Chile, Brasil y México que buscan ganar notoriedad y representatividad en foros mundiales especialmente en temáticas comerciales[28]. Estos países han emprendido acciones de coordinación con anterioridad y ven a la DP como un punto de llegada de un proceso mucho más complejo e innovador en las políticas de ayuda. De este colectivo de países sólo Chile no ha adherido a la DP.

Marginalmente, existe un tercer grupo de países, el más amplio del continente. Este grupo ha emprendido, algunos países paralelamente otros con anterioridad a la DP, cambios institucionales y administrativos en la manera de gestionar la ayuda internacional. Hoy en día este grupo de países (República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú) presenta un bajo grado de dependencia de la ayuda (entre 0.09% y 1,38% AOD/PIB), han iniciado tímidamente ejercicios de oferta en cooperación Sur-Sur (no se pueden catalogar todavía como donantes emergentes) y han volcado sus estrategias de desarrollo en función del logro de los ODM. La adhesión a la DP en estos países ha sido debatida y buscan orientarla mejor para satisfacer sus prioridades de desarrollo. Muchos de ellos son países de renta media baja y se encuentran rezagados para insertarse con facilidad a los mercados financieros internacionales. A excepción de El Salvador, Ecuador y Paraguay, todos han suscrito la DP.

En conclusión, "*la región ALC ha tenido dificultad en definir una posición de bloque sobre la adhesión a la DP. Algunos países se han adherido sin ninguna restricción y otros han puesto condicionamientos o plantean debates alternos. De todas maneras, lo que queda claro es que la adhesión a la DP [...] hace reflexionar a los países beneficiarios, en especial aquellos que cuentan con avances en sus sistemas de planeación, si efectivamente han logrado procesos de coordinación sostenibles*"[29].

Finalmente, las OSC se enfrentan en la región a una redefinición en curso de los patrones de sus relaciones con el Estado y los gobiernos que se produce en el marco de la superación de los autoritarismos, una recuperación de lo público y un cuestionamiento al Estado ausente propio de la etapa más radicalmente neo-liberal de los ochenta y noventa. Efectivamente, la aparición en el escenario político latinoamericano de un conjunto de gobiernos progresistas ha permitido crear y fortalecer programas sociales con fines redistributivos que han mejorado efectivamente indicadores sociales, así como se perciben avances en el fortalecimiento del rol del Estado y en los esfuerzos por cautelar soberanías nacionales y que otorgan después de largo a los gobiernos márgenes de maniobra ante los organismos financieros

[28] En la misma situación se encuentran otros países de la región como Panamá, Costa Rica y Uruguay pero cuya baja dependencia de la ayuda exterior no se traduce necesariamente en un rol muy activo como países donantes. Caso aparte lo constituyen Cuba y Venezuela, los que por distintas razones tampoco dependen en alto grado de la ayuda externa y que han desarrollado una muy intensa labor en términos de cooperación internacional, en especial Sur-Sur bilateral entre sí de particular importancia (por lo menos en número de acciones). Sobre estas cuestiones ver Secretaría General Iberoamericana: *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010,* Secretaría General Iberoamericana, Estudios SEGIB n° 5, Madrid, 2010.

[29] Philipp Shoenrock, Op. Cit. Pp. 67-69.

internacionales y las fuentes de la ayuda, la que pierde progresivamente significancia para los presupuestos de casi todos los países de la región, salvo los más pobres (Haití, Nicaragua, Honduras).

Sin embargo, un factor altamente distorsionante para el trabajo de las OSC que no puede dejar de ser mencionado dentro de esta dinámica lo constituye el nuevo ambiente político que muchas de ellas deben enfrentar en sus relaciones con las autoridades de sus respectivos países. Si bien con matices en cada país, las tensiones entre gobiernos y sociedad civil son generalizadas y de conjunto. Se registran situaciones de permanente hostilidad desde los voceros del Estado, enfrentamientos y descalificaciones cuando las OSC se expresan críticamente, y muchas veces son toleradas y apoyadas por los gobiernos, siempre y cuando no emitan opiniones o expresen críticas a los poderes de turno. Lo novedoso es que esta situación ya no es exclusiva con los gobiernos de derecha, sino que también se ha manifestado en los llamados gobiernos progresistas, los que no necesariamente desarrollan relaciones más fluidas con las OSC.

Por lo tanto, la cuestión del "ambiente habilitante" para el trabajo de las OSC en la región adquiere una actualidad y pertinencia que lógicamente influye en el creciente interés de estas organizaciones respecto de la eficacia de la ayuda. De allí la constatación de las OSC en las Consultas en ALC del Foro sobre la Efectividad del Desarrollo de que, con diferencias y cambios enormes, "*el ambiente en la región se ha caracterizado por relaciones mutuas de desconfianza entre Estado, el sector empresarial privado y las OSC y que el entorno político en general no es facilitador; en la región se encuentran, desde los gobiernos que no toleran OSC críticas de sus políticas y actuaciones y criminalizan la oposición, hasta el desconocimiento de su existencia*".

3.2. Los aportes de las OSC latinoamericanas al debate internacional sobre la eficacia de la AOD

Si bien ni los gobiernos ni las OSC de AL estuvieron muy presentes ni intervinieron protagónicamente en las discusiones de dieron origen a la DP, su implementación y el proceso de evaluación de su aplicación en la región y los preparativos para el Foro de Accra sirvieron de detonante para un creciente involucramiento, en especial de las OSC, en la dinámica internacional sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo a nivel regional[30].

[30] Los países latinoamericanos que participaron en el II FAN del que nació la DP fueron: Bolivia, Brasil (que se adhirió pero no ratificó luego el texto), Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua y República Dominicana. A los países latinoamericanos que se adhirieron inicialmente a la DP se sumó Perú como integrante del grupo de países asociados al CAD-OCDE por ALC (del que no forma parte México, integrante de pleno derecho de la OCDE). En la lista de OSC que participaron en la reunión de París, sólo figura una latinoamericana: Comisión Económica (Nicaragua). Ver: Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo: *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo: Apropiación, Armonización, Alineación & Resultados y Mutua Responsabilidad,* París, 28 Febrero-2 de Marzo de 2005, Anexo B: "Lista de países y organizaciones participantes".

Fue así como en AL, las OSC se sumaron al proceso oficial en las escasas evaluaciones país que se llevaron a cabo en la región antes de Accra, y cuyo objetivo global fue el de proveer información sobre los impactos finales y los efectos de incrementar la eficacia de la AOD a través de la implementación de los principios de la DP[31]. Pero en especial se sumaron al proceso de consultas patrocinadas por el Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda a través del concurso de plataformas y redes nacionales, regionales y globales —en especial, aunque no exclusivamente, de Organizaciones No Gubernamentales— para el logro de tres resultados:

- Mejor comprensión y reconocimiento de las funciones que desempeñan las OSC como actores del desarrollo e integrantes de la arquitectura de la ayuda internacional; y participación de las OSC en las deliberaciones en torno a la eficacia de la ayuda (reconocimiento y voz).
- Mejor comprensión de la aplicabilidad y limitaciones de la DP para responder a las cuestiones de la eficacia de la ayuda que son importantes para las OSC, entre otras, cómo pueden las OSC contribuir a mejorar la eficacia de la ayuda (aplicación y enriquecimiento del programa internacional sobre la eficacia de la ayuda).
- Mejor conocimiento y comprensión de las buenas prácticas en materia de sociedad civil y eficacia de la ayuda por parte de las mismas OSC, los donantes y los gobiernos de países en desarrollo (lecciones en materia de buenas prácticas).

En ese marco se realizaron consultas nacionales de OSC en Bolivia, Perú, Honduras, Nicaragua y Colombia y un Taller regional en Managua (29-31 de octubre de 2007)[32]. En varios casos esas consultas constituyeron la primera oportunidad en que muchas de las OSC participantes tomaron contacto con la agenda sobre la eficacia de la ayuda y las discusiones en curso a nivel internacional sobre la materia. A partir de estas iniciativas un número creciente de OSC de la región se involucró en el seguimiento y evaluación de la DP, a nivel nacional e internacional, para promover el reconocimiento de la voz de la sociedad civil de cara al debate global y al establecimiento de nuevos marcos para la participación para la eficacia de la ayuda.

En especial, el Taller regional de ALC sobre "Desafíos de la sociedad civil ante el reto de la eficacia de la ayuda al desarrollo" celebrado en Managua, Nicaragua, en octubre de 2007, fue un momento particularmente importante para la definición de una posición conjunta de un amplio grupo de OSC latinoamericanas respecto de la eficacia de la ayuda y sirvió de detonante para la incorporación de la temática en sus agendas y de aliciente para sumarse al proceso internacional rumbo a Accra. Ese taller produjo un documento político conteniendo una serie de posiciones y propuestas sobre el rol de las

---

[31] En América Latina se realizaron evaluaciones país en el año 2006 en Bolivia, República Dominicana, Honduras, Nicaragua y Perú.

[32] Para conocer un ejemplo sumamente rico e interesante de participación de OSC en estas consultas nacionales, véase el caso de Bolivia: Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social: *Retos desde la Sociedad Civil para la Ayuda Oficial al Desarrollo y la Declaración de París,* La Paz, UNITAS, 2009. Asimismo, para conocer el resultado de la consulta nacional de las OSC de Colombia consultar: ALOP-La Alianza-CCONG-ONG por la Transparencia: *Documento de la sociedad civil colombiana sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y la Declaración de París. Resultado de la Consulta Nacional de OSC en Colombia,* Bogotá, Agosto 2008.

OSC como actores clave en el desarrollo y de la arquitectura y el quehacer cotidiano de la cooperación, los retos que enfrenta la cooperación al desarrollo en la región en relación con los principios de la DP y una serie de recomendaciones de cara a la reunión de Accra.[33] Los contenidos de esta "Declaración de Managua" fueron llevados por la delegación latinoamericana que participó en la reunión de sociedad civil celebrada en Gatineau/Ottawa a comienzos del 2008 convocada por el Grupo Asesor sobre Sociedad Civil del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda del CAD-OCDE.

Los planteos realizados por las OSC latinoamericanas en esa reunión fueron agrupados en torno a cinco cuestiones centrales, vinculadas en especial con la realidad de su región y su práctica a nivel nacional respecto de la eficacia de la ayuda al desarrollo:

1. El concepto a utilizar: desde las OSC de la región se planteó entender la AOD como "Cooperación Internacional al Desarrollo", es decir, no como una relación en la que hay un donante (con recursos) y un receptor (con necesidades), sino como una cooperación entre dos partes que tienen ambas recursos y necesidades para poner en común. Tal planteo se sustenta en la idea de que la cooperación involucra recursos públicos que van dirigidos a producir bienes públicos y que como tal, la cooperación debiera ser tratada como un bien público global y ser por lo mismo abierto, transparente, accesible y definido en sus componentes centrales a través del debate público internacional. Asimismo, se planteó volver sobre el tema de la cooperación con los países de renta media, lo que implica retomar la discusión sobre la exclusión de amplios sectores de la sociedad, la inequidad y las desigualdades como problema global, lo que usualmente constituye el problema central de esos países, como los latinoamericanos.

2. El marco de evaluación de la eficacia de la cooperación: para las OSC latinoamericanas, medir la eficacia del desarrollo no es un problema técnico, sino principalmente político que tiene como marco un triángulo de referencia compuesto por los derechos humanos (incluido el derecho al desarrollo), la agenda de la equidad de género y la sostenibilidad. La necesidad de enfocar el debate sobre la eficacia de la AOD en un marco de derechos incluido el Derecho al Desarrollo, es decir, el convencimiento de que la eficacia de la ayuda no es sólo un problema técnico o metodológico sino la realización de los derechos de las personas en todos los lugares del planeta.

3. Los roles que juegan las OSC en la sociedad: se reivindica su rol como defensores y promotores de la democracia sobre el convencimiento de que, si ésta es genuina, se convierte en el mejor ambiente institucional en el que los movimientos sociales pueden organizarse y conquistar sus reivindicaciones. Por otro lado se reivindica la

[33] ALOP, *The Reality of Aid*, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), Coordinadora Civil y Red de Desarrollo Local de Nicaragua: Taller Regional de América Latina y El Caribe "*Desafíos de la Sociedad Civil ante el reto de la Eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo*", Managua, Nicaragua, 29-31 Octubre de 2007.

acción de las OSC del Sur como movilizadoras de recursos locales para el desarrollo y no solo como receptoras o ejecutoras de recursos provenientes del Norte.

4. Principios para medir la eficacia de la ayuda que no se mencionan en la DP: al respecto se reivindican la solidaridad como principio rector de la cooperación, la coherencia (entre las distintas políticas de los Estados y entre las cuales la de cooperación es solo una entre otras muchas) y la descentralización, tanto de la gestión de la cooperación, como del hecho de que las políticas y recursos de la cooperación ayuden a fortalecerla al interior de cada país.

5. Por último se hace un llamado a mejorar los mecanismos de cooperación en casos de tragedias y desastres naturales, dado que la experiencia enseña que, en no pocos casos, la cooperación en tales situaciones termina convertida en un segundo desastre para las poblaciones hacia las que está dirigida.

En otro nivel, en las mesas de trabajo y las comisiones de la reunión, la delegación de las OSC latinoamericanas defendió otros asuntos como el contenido democrático que debe tener el principio de la apropiación (uno de los principios rectores de la DP), la necesidad de reconocer y motivar los avances que las OSC han ganado en transparencia y rendición de cuentas, y la perentoria necesidad de considerar a la sociedad civil organizada como actor clave y de pleno derecho en las discusiones sobre la eficacia de la ayuda.

Si el proceso de consultas nacionales y el taller regional fueron el contexto en el que se elaboraron los planteos presentados por las OSC latinoamericanas en la reunión de Gatineau/Ottawa, luego de entonces, también se sumaron a las otras tres dinámicas internacionales relacionadas con Accra ya comentadas anteriormente: el proceso paralelo internacional de OSC –teniendo presencia en la “Conferencia Paralela de OSC sobre la Eficacia de la Ayuda” que tuvo lugar en Accra en los días previos a la celebración del III FAN–; participando algunas de ellas del propio FAN III; e incorporándose muy activamente a los trabajos del Foro Abierto sobre la Efectividad del Desarrollo de las OSC como prueba de su interés y compromiso respecto del seguimiento y evaluación de la implementación de la DP y la AAA en la región.

En particular nos queremos referir en esta ocasión a la muy activa y propositiva participación de las OSC latinoamericanas en el proceso del Foro Abierto sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC, proceso al cual un buen número de organizaciones se vinculó desde sus mismos inicios y respecto del cual hasta la fecha se ha acumulado una importante experiencia y reflexión en la región. Desde su lanzamiento (París, Junio de 2008), las OSC latinoamericanas han participado de esta dinámica internacional, incorporándose a su Grupo Global de facilitación a través de tres redes o plataformas particularmente activas e interesadas en el proceso París-Accra-Busán: la Coordinadora Civil de Nicaragua, la Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social (UNITAS) de Bolivia y la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de

Promoción al Desarrollo (ALOP) en representación de la MESA de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONG de ALC.

A este núcleo de organizaciones se sumó un importante conjunto de redes y plataformas en 15 países de la región para la realización de las consultas nacionales que constituyen el instrumento de reflexión, análisis y formulación de propuestas de que se vale el Foro para el logro de sus objetivos. Todas ellas participaron del taller de lanzamiento del Foro a nivel regional que tuvo lugar en Lima, Perú, en el mes de diciembre de 2009 y luego de entonces, asumieron la responsabilidad de convocar y organizar las 13 consultas nacionales realizadas hasta la fecha[34]. En el mes de Julio de 2010, a partir de un taller regional de consolidación de los resultados de las consultas realizadas hasta entonces –y que reunieron a cerca de mil mujeres y hombres pertenecientes a diversas formas de organización y movilización social en 12 países-, se produjo un texto como aporte de la región ALC a la Asamblea General del Foro (que tendría lugar en el siguiente mes de septiembre en Estambul) a partir de las conclusiones y debates de las organizaciones sociales participantes en las consultas nacionales[35].

Este material constituye una referencia ineludible para conocer cómo las OSC latinoamericanas conciben su rol en el contexto actual de su región; los valores y principios de su trabajo y efectividad; las relaciones entre las OSC (Sur-Sur y Sur-Norte); su legitimidad, transparencia y rendición de cuentas; los derechos de las mujeres; el ambiente propicio o habilitante para su trabajo y su relación con la cooperación internacional al desarrollo[36].

De este rico texto sintetizaremos algunos elementos principales que expresan, de manera resumida, los planteos que las OSC latinoamericanas han realizado sobre sí mismas y su rol respecto del desarrollo y la cooperación internacional en la región, como ser:

1. Aunque hay particularidades en cada país, se afirma que actúan en un contexto de cambios profundos en el entorno económico, social, político y cultural y especialmente, en el marco de crisis globales (financiera, climática, alimentaria, etc.). En este escenario se han modificado las relaciones entre las OSC y el Estado, entre éstas y el sector empresarial privado y entre ellas mismas; es por lo tanto un buen momento para repensar estas relaciones y para abordar debates sobre su rol, sus principios y su entorno, de donde surjan las necesarias adaptaciones a los nuevos contextos.

---

[34] Entre los meses de abril y septiembre de 2010 se celebraron consultas nacionales en: Venezuela, Nicaragua, Colombia, Uruguay Guatemala, Chile, Ecuador, Argentina, Honduras, Bolivia, México, Perú y Paraguay. Para los primeros meses del 2011 están previstas las consultas nacionales en Brasil y República Dominicana. En varios casos, las consultas realizadas implicaron varios talleres o actividades previas a la sesión final del proceso a nivel nacional.

[35] Las versiones completas de los informes de las consultas nacionales y el texto de síntesis regional pueden ser consultados en el sitio Web del propio Foro Abierto: http://www.cso-efectiveness.org y en el de ALOP: http://www.alop.org.mx

[36] Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC: *Consultas Nacionales a Organizaciones de la Sociedad Civil de América Latina y El Caribe. Síntesis de Conclusiones y Debates,* ALOP, MESA de Articulación, Coordinadora Civil de Nicaragua, UNITAS, Septiembre 2010.

2. En el contexto actual en el que el concepto de desarrollo y sus formas de concreción están profundamente cuestionadas, constatan que las OSC juegan un papel importante como críticas de los modelos imperantes, especialmente aquellos inspirados en la concepción neoliberal y a la vez, como parte de los forjadores de nuevas formas de entender el desarrollo. Desde hace un tiempo en la región vienen emergiendo nuevos paradigmas afincados en los derechos humanos, la sostenibilidad, la equidad, y en la sabiduría ancestral de sus pueblos; por ejemplo se habla de *Sumak kawsay* –vida en plenitud–, que no es lo mismo que el "bienestar" tal como se ha entendido en Occidente; estas propuestas se encuentran en estado embrionario y requieren dotarse de contenidos y acciones. El rol de las OSC como actoras del nuevo desarrollo es por lo tanto un gran desafío que reconocen tienen por delante.

3. Entre los desafíos que se reconocen está el de recuperar la centralidad de lo político y el carácter de las OSC como actoras políticas no partidarias. A partir de recordar que su primer deber es contribuir a la construcción de sociedades democráticas, respetuosas de los derechos de todas las personas, basadas en el diálogo y el reconocimiento intercultural afirman que esto es una tarea de naturaleza política. Es evidente que este rol se juega siempre consciente o inconscientemente incluso, al ser operadoras de proyectos o acciones que otros han diseñado; es por ello que hacen un enfático llamado para re-politizar y reconstruir su agenda común. En particular invitan a sus pares del Norte para reconstituir juntos agendas de cooperación e incidencia conjunta.

4. Por otro lado, invitan al conjunto de las OSC para que asuman su responsabilidad como forjadoras de relaciones igualitarias y equitativas entre los géneros, tanto al interior de las organizaciones como en su trabajo de transformación de la sociedad. Asumir el reto de superar las relaciones de subordinación no puede ya ser sólo un objetivo de los movimientos y organizaciones de mujeres. Es urgente que se entienda que no hay desarrollo ni democracia genuinas, si no se incluyen los derechos de las mujeres en todos los ámbitos de la vida cotidiana y social.

5. Una de las preocupaciones de las OSC de la región es la de una extendida amenaza a su existencia y su quehacer. En varios países la hostilidad por parte del Gobierno ha llegado a verdaderas confrontaciones y descalificaciones públicas. En este campo debe recordarse a los funcionarios estatales y otras autoridades públicas que tienen una alta responsabilidad y que su papel debe ubicarse más en el lugar de protectores y promotores, que en el de verdugos. Para enfrentar esta amenaza, desde el sector social es imprescindible visibilizar el valor agregado de las OSC y que se reconozca su papel peculiar en la sociedad, así como reivindicar el conocimiento y la experiencia acumuladas en las organizaciones y, con la misma fuerza, el necesario reconocimiento de su autonomía e independencia, fuertemente atadas al derecho de asociación de la ciudadanía y a sus libertades de pensamiento y expresión. No se puede pensar en sociedades democráticas sin OSC autónomas, independientes y críticas.

6. Se reconoce como un imperativo ético de las OSC el construir e implementar prácticas de transparencia activa y rendición de cuentas, toda vez que trabajan con y para la producción de bienes públicos. En el contexto actual estas prácticas no sólo

constituyen un deber, sino un buen ejemplo para otros sectores de la sociedad y son fuente de legitimidad e instrumentos para generar confianzas. Sobre este campo en la región se han producido importantes avances en el período reciente y se cuenta con redes de OSC en las que centenares de organizaciones rinden cuentas públicas de manera voluntaria.

7. La voz de las OSC es muy crítica con el mundo de la Cooperación Internacional que se está retirando de la región basada en el argumento de que hoy, en su gran mayoría, estos países pertenecen al rango de "renta media", cuando para nadie es un secreto que bajo los promedios de las estadísticas, se encuentra la realidad de la región más desigual del planeta. Es tiempo de que todos asuman criterios de co-responsabilidad para resolver problemas estructurales y globales como la desigualdad y la pobreza que golpea amplias masas de población en la región y en todo el mundo. Es un reclamo general la rendición de cuentas de los cooperantes también en el Sur y no sólo ante sus propias sociedades. En el caso de la cooperación privada, es necesario reconstruir la relación como un intercambio solidario y sinérgico de fortalezas y recursos de distinta naturaleza y como una alianza política que va mucho más allá de la relación simplista contratante-contratado.

8. Es hora de abrir un debate amplio, tanto en el nivel internacional como nacional, acerca de la necesidad de políticas públicas de fortalecimiento de las organizaciones sociales. Esto incluye discutir sobre la necesidad de financiamiento público y estatal para las actividades de las OSC que sean claramente de interés común y estén dedicadas a la producción de bienes públicos. Consecuente con esto, los Estados democráticos deberían adoptar como parte de sus responsabilidades el financiamiento de una parte de esa actividad. Invitamos también a la Cooperación Internacional en sus más variadas vertientes, a asumir como un criterio de efectividad de los programas que ejecuta, el fortalecimiento del tejido social de los territorios en donde se llevan a cabo.

9. El debate sobre la efectividad de las OSC no es nuevo en la región. De hecho, puede decirse que las organizaciones permanentemente están buscando cómo hacer mejor las cosas para alcanzar sus propósitos. En esta ronda de debates que propició el Foro sobre la Efectividad del Desarrollo de las OSC hubo coincidencia respecto de que, para las OSC, son tan importantes las metas y los resultados como el camino para lograrlos. En términos de resultados, la efectividad de las OSC tiene relación con construir las capacidades y condiciones para que los grupos humanos con quienes se trabaja puedan defender y realizar sus derechos. Y en cuanto de los métodos, la efectividad debe evaluarse con parámetros como el respeto por la integridad y la dignidad de cada persona, la creatividad y la innovación incorporada en cada herramienta, el uso responsable de los recursos, la recuperación y enriquecimiento del saber socialmente construido y la sostenibilidad de las propuestas[37].

---

[37] Esta síntesis está tomada del "Mensaje de América Latina a la Asamblea General del Foro Abierto" en Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC: *Consultas Nacionales a Organizaciones de la Sociedad Civil de América Latina y El Caribe. Síntesis de Conclusiones y Debates,* Op.cit., pp. 7 y 8.

4. Rumbo a Busán

Luego de Accra las OSC que estuvieron involucradas en el proceso de construcción de la AAA e influyeron en los debates que le dieron origen, se manifestaron decepcionadas debido a que sus opiniones y propuestas fueron ignoradas en lo fundamental en la versión final de dicho documento. Las OSC propusieron compromisos claros, realistas y con tiempos definidos sobre condicionalidades políticas, ayuda atada, predictibilidad de los flujos, transparencia y deuda externa. Sin embargo, en la versión final de la AAA, las OSC constataron limitados o nulos progresos en esos vitales asuntos, razón de su decepción por los resultados de Accra.

La AAA reconoce el pobre desempeño de países y donantes en muchas áreas de la reforma del sistema de la AOD pero desafortunadamente usa ese pobre desempeño para justificar metas conservadoras; por el contrario las OSC creyeron que la AAA debería haber sido mucho más ambiciosa si las metas de la implementación de la DP se quieren cumplir para el 2011 (fecha del próximo FAN sobre la efectividad de la ayuda).

Pero también reconocieron que la AAA, en algunos aspectos, introduce progresos más allá de la DP. El proceso riguroso de consulta y debate en su preparación, que contó con la activa participación de gobiernos y OSC de países en desarrollo, fue productivo y se reconocen progresos significativos en términos de mayor compromiso con la inclusión de OSC, parlamentarios y otros actores en las discusiones. Asimismo, reconocieron que la AAA supuso algunos progresos, aun cuando limitados, en temas de mutua responsabilidad, rendición de cuentas, transparencia, predictibilidad y condicionalidad. Por lo tanto, las OSC entendieron que, aunque se queda corta en generar reformas en tiempos definidos, la AAA es un buen punto de partida.

Como marca distintiva del III FAN y la AAA consideran que fue el intenso proceso de preparación e involucramiento de OSC y gobiernos. Las voces del Foro Paralelo de OSC y la constitución de la plataforma Better Aid se consideran logros particularmente importantes (a los que sumó luego el lanzamiento del Foro Abierto sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC). Sin duda que un número sin precedentes de actores del desarrollo está después de Accra involucrado en la discusión sobre el futuro de la ayuda al desarrollo a nivel mundial, lo mismo que a nivel regional latinoamericano. Hay puertas abiertas para la participación de las OSC y el escenario hoy es completamente distinto al de hace unos años atrás, pero aún así la posibilidad para las OSC de estar presentes con una voz independiente que sea tenida en cuenta en las deliberaciones sigue siendo un campo de polémica y cuestionamientos, por lo que falta mucho todavía por hacer al respecto[38].

Por otro lado, si bien el número de OSC a nivel mundial que se han integrado a las discusiones sobre la eficacia de la ayuda es muchísimo más grande que el que existía en el 2005 al aprobarse la DP, por lo menos en la región latinoamericana, parece que el tema interesa en especial a las ONG y no tanto a otras OSC y mucho menos a

[38] Para una evaluación de los resultados del III FAN, ver: *Declaración de la Red "La Realidad de la Ayuda" (The Reality of Aid) en la conclusión del Tercer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo,* Accra, 5 Septiembre 2008.

movimientos sociales. Con la sola excepción de grupos feministas y algunas organizaciones sindicales, el trabajo desarrollado respecto de la DP y la AAA en la región en los últimos años ha sido liderado, y casi monopolizado, por plataformas y redes de ONG. No quiere decir ello que no se hayan realizado esfuerzos por ampliar el espectro de la convocatoria por parte de las ONG a otros sectores sociales, pero la realidad es que muy pocos otros actores de la SC se han visto motivados o desafiados hasta el momento a intervenir en las discusiones y procesos sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. Tal vez, la mayor proximidad —¿o dependencia?— de las ONG a las tendencias y flujos de la ayuda al desarrollo explique parcialmente esta situación, pero no cabe duda que no este no es un tema que competa exclusivamente a un sector de la sociedad civil por más legítimos que puedan resultar sus intereses al respecto. Se impone que otros sectores de la SC latinoamericana se impliquen de manera más activa en estas discusiones y aporten su particular experiencia y visión sobre los temas del desarrollo (y no solo de la ayuda).

El 2011 promete ser un año particularmente intenso para el trabajo de las OSC respecto de la agenda internacional de la eficacia de la ayuda con vistas al IV FAN en Busán, Corea del Sur, en el mes de diciembre. En especial, un evento de alto nivel entre BetterAid Platform y el Foro Abierto sobre la Efectividad del Desarrollo de las OSC a celebrarse en Harnosand (Suecia) en el mes de Marzo para definir una estrategia colectiva rumbo a Busán será la primera actividad del año. A ella seguirán la II Asamblea Global del Foro Abierto en la que se aprobará la versión final del Marco Internacional sobre la Efectividad del Desarrollo de las OSC en el mes de junio, y un momento de movilización final lo constituirá la Asamblea Mundial de CIVICUS en el mes de Setiembre en Montreal, Canadá.

A ello se suma una reunión plenaria del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda del CAD-OCDE en el mes de julio en el que se establecerán la agenda y prioridades del IV FAN, momento clave a partir del cual todos los esfuerzos de las OSC, incluidas las latinoamericanas, estarán dirigidos a hacer oír su voz en la ruta hacia Busán.

Referencias bibliográficas

Alonso, J. A. (2007), "Caracterización de los países de renta media", en Alonso, J. A. (dir.): *Cooperación con países de renta media*, Editorial Complutense, Madrid, 2007.

ALOP-La Alianza-CCONG-ONG por la Transparencia: *Documento de la sociedad civil colombiana sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y la Declaración de París. Resultado de la Consulta Nacional de OSC en Colombia,* Bogotá, Agosto 2008.

ALOP, The Reality of Aid, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), Coordinadora Civil y Red de Desarrollo Local de Nicaragua: Taller Regional de América Latina y El Caribe "*Desafíos de la Sociedad Civil ante el reto de*

la Eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo", Managua, Nicaragua, 29-31 Octubre de 2007.

Better Aid: *Mejor Ayuda: una valoración de la Agenda de Acción de Accra desde la perspectiva de la sociedad civil*, Better Aid Policy Paper, Noviembre 2009.

Better Aid: *A civil society position paper for the 2008 Accra High Level Forum on Aid Effectiveness,* August 2008.

BetterAid: *Un documento de posición de la Sociedad Civil para hacer el seguimiento de la Agenda de Acción de Accra,* Agosto 2009.

Carlos Santiso: "¿El paraíso en la otra esquina? Reflexiones sobre la eficiencia de la ayuda en los países de ingreso medio y la cooperación entre la Unión Europea y América Latina en el nuevo milenio", en: *Mito y Realidad de la ayuda externa. América Latina al 2006.*

Civil society voices for Better Aid – CSO International Steering Group: *The CSO parallel conference on Aid Effectiveness*, Accra, Ghana, 31st August-1st September 2008.

Declaración de la Red "La Realidad de la Ayuda" (The Reality of Aid) en la conclusión del Tercer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, Accra, 5 Septiembre 2008.

Federico Negrón: "Tendencias de la Ayuda Oficial para el Desarrollo en América Latina", en: *Mito y Realidad de la ayuda externa. América Latina al 2006*, ALOP, desco, Oxfam, The Reality of Aid, Lima, 2006.

II Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo: *Declaración de Paris sobre Eficacia de la Ayuda*, París, París, 28 Febrero-2 de Marzo de 2005.

III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo: *Programa de Acción de Accra,* 4 de Septiembre de 2008, Accra, Ghana.

Foro Abierto sobre la Efectividad del Desarrollo de las OSC: *Principios de Estambul para el trabajo de las OSC como actoras del Desarrollo,* Estambul, 30 de Setiembre de 2010.

Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC: *Consultas Nacionales a Organizaciones de la Sociedad Civil de América Latina y El Caribe. Síntesis de Conclusiones y Debates,* ALOP, MESA de Articulación, Coordinadora Civil de Nicaragua, UNITAS, Septiembre 2010.

Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda del CAD-OCDE: *Síntesis de Conclusiones y Recomendaciones*, Impreso en Canadá, Agosto de 2008.

Grupo Coordinador Internacional de las OSC para el III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la AOD de Accra: *De París 2005 a Accra 2008*

Philipp Shoenrock: “La agenda de la eficacia de la ayuda al desarrollo en América Latina y El Caribe 2009”, en: *Mito y Realidad de la ayuda externa. América Latina al 2009,* ALOP, The Reality of Aid, México, 2009.

Secretaría General Iberoamericana: *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010,* Secretaría General Iberoamericana, Estudios SEGIB n° 5, Madrid, 2010.

Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social: *Retos desde la Sociedad Civil para la Ayuda Oficial al Desarrollo y la Declaración de París,* La Paz, UNITAS, 2009.

Las organizaciones de la sociedad civil ante el espejo: pensar y repensarse en la agenda de la eficacia

Carlos Cabo
Solidaridad Internacional,
Junta de Gobierno de la Coordinadora de ONGD de España

En el presente artículo se va a tratar la agenda de la eficacia de la ayuda desde varias dimensiones puesto que, de alguna manera, la agenda ha venido evolucionando, en gran parte a raíz de la inclusión e implicación creciente de las propias Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y ONG de Desarrollo (ONGD). Esta implicación tiene una doble faz para las organizaciones: ha contribuido a enriquecer la agenda de eficacia y a ampliarla desde la eficacia de la ayuda a la eficacia del desarrollo; y, al mismo tiempo, ha abierto la necesidad de su aplicación a las propias OSC.

Por ello, se van a repasar en estas páginas los distintos aspectos de la agenda de la eficacia desde la mirada de las OSC; una mirada que, como ante un espejo, devuelve la imagen de quien lo contempla.

1. Las Organizaciones de la Sociedad Civil ante la eficacia de la ayuda

De alguna forma, la agenda de la eficacia viene motivada por la existencia de un sistema internacional de la ayuda que posee las características propias de las relaciones internacionales contemporáneas: multiplicidad de actores más allá de los Estados y proliferación de donantes en el caso del sistema de ayuda; un marco de globalización; e inexistencia de compromisos vinculantes que, en el caso de la ayuda, no terminan de ir más allá de un imperativo ético que permite reclamar políticas internacionales de lucha contra la pobreza y que ha cristalizado en una *inicial agenda social mundial* (de mínimos), que tiene en los Objetivos del Milenio (en especial en el objetivo 8) su más manifiesta —aunque compleja— realización.

Todo ello converge en el planteamiento de la necesidad de avanzar hacia una nueva arquitectura de la ayuda y en la constatación de que la consecución de resultados no viene determinada únicamente por el volumen de los montos. Podemos considerar como “nueva arquitectura” los procesos de cambio determinados por tres elementos que, además, han permeado a gran parte de los debates de las ONGD e influenciado en la redefinición de su papel:

- Los Objetivos del Milenio (ODM), que constituyen un primer hito clave a la hora de constituir un acuerdo internacional en el seno de Naciones Unidas en torno a la lucha contra la pobreza. En especial, el reconocimiento de la insuficiencia de la ayuda al desarrollo como único mecanismo para la erradicación de la pobreza (en su

apelación a la coherencia de políticas, y a la relevancia de cuestiones como deuda, política comercial o tecnológica) o el ODM número 8, orientado hacia la consecución de una “Asociación Global para el Desarrollo” y los procesos de rendición de cuentas.

- La apropiación o liderazgo de los países receptores hacia sus propias prioridades de desarrollo, de modo que no estén conducidas desde el exterior o condicionadas.

- La participación de los *stakeholders* en el diseño de las políticas de desarrollo nacional, planes y estrategias.

La agenda de la eficacia surge, como se ha comentado, en este marco internacional y de procesos de cambio de la arquitectura de la ayuda, y constituye en su origen (Declaración de Roma sobre armonización, y especialmente Declaración de París) un esfuerzo de racionalización por parte de los donantes de sus prácticas, un énfasis en la necesidad de reducir los costes de transacción simplificando procedimientos y unificando criterios, así como una voluntad de promover los sistemas nacionales y el refuerzo de las capacidades institucionales. Si bien inicialmente predominó en los debates una visión muy ligada a la gestión económica y de procedimientos de compras, adquisición, seguimiento e información, relacionadas, en definitiva con la ejecución de programas, no es menos cierto que los elementos políticos de la agenda se han ido desvelando progresivamente como los esenciales para hacerla viable y efectiva.

Las OSC han acogido la agenda de la eficacia de la ayuda con interés en lo referido a las labores de control hacia el desempeño de los donantes, pero con cierto distanciamiento en lo que se refiere a su aplicabilidad en las propias organizaciones o como cuestión que suponga implicaciones para su propio papel en el sistema de cooperación.

Ya en torno a la Declaración de París se aprecian las coordenadas de la aproximación de las OSC a la agenda de eficacia, que se organiza en torno a tres cuestiones principales: la legitimidad de la propia agenda, su naturaleza técnica y el modelo de Estado en los procesos de desarrollo que subyace en la Declaración.

Respecto a la legitimidad de la agenda, las OSC han puesto de manifiesto que ésta es ante todo definida, impulsada y financiada por los países donantes en el seno del CAD de la OCDE, a pesar de que muchos países del sur han participado muy activamente en las reuniones y han liderado muchos de los procesos preparatorios de las conferencias. A pesar de ello, la cuestión de la legitimidad de la agenda no dejará de estar abierta hasta que la comprensión de los procesos de desarrollo no salte desde la cuestión de la Ayuda Oficial al Desarrollo para abarcar la cuestión clave del derecho al desarrollo y, por tanto, se ocupe de otros elementos como la coherencia de políticas para el desarrollo.

En este marco, las OSC han puesto de manifiesto también la naturaleza eminentemente política de los procesos de desarrollo que, no obstante, ha derivado en la Declaración de París en un tratamiento excesivamente técnico e instrumental de dichos procesos.

En tercer lugar, destaca el modelo de estado que subyace en la Declaración de París. Sin lugar a dudas la Declaración supone la vuelta al Estado y su papel central como actor de desarrollo, pero el propio modelo descansa sobre tres presunciones que difícilmente se cumplen en la realidad:

- Un Estado eficiente y democrático, que lucha contra la pobreza y lidera políticas inclusivas.
- Una comunidad internacional de donantes con recursos suficientes, en segundo plano y que prioriza la lucha contra la pobreza.
- Una sociedad civil plural, representativa, articulada, informada, independiente que "controla", denuncia y exige y recibe respuestas.

El contexto real de muchos países en desarrollo difiere enormemente de este modelo y obviarlo puede llevar a visiones extremas, que den cabida a proyectos estatocéntricos del desarrollo y limitadores en cuanto a la participación amplia de actores, facilitando la instrumentalización de la agenda de eficacia para la lucha política partidaria o étnica o para el mantenimiento de un Estado patrimonialista y sus redes clientelares.

La no consideración de los procesos políticos que subyacen al modelo, y por tanto no prestar la atención suficiente a la cuestión de la diversidad y conflicto de intereses, despolitiza de facto la realidad de la agenda de eficacia. De este modo, la existencia o inexistencia de desarrollo se explica como una disfunción del aparato estatal encargado de la entrega de una política pública determinada, cuando esta es sólo una dimensión de procesos históricos más amplios en los que además las políticas internacionales aplicadas por los donantes han tenido un efecto directo.

Por ello sería necesario plantear las condiciones y mecanismos de participación adecuados que han de producirse para que la participación se convierta en un mecanismo relevante para la articulación de intereses, asignación de prioridades y formulación de políticas públicas. Y ello lleva a plantearse las grandes necesidades de capacidad e inversión en las organizaciones de sociedad civil para implicarse en procesos de participación como los establecidos en la agenda de eficacia (definir estrategias nacionales o sectoriales o control de las políticas públicas), que suponen una verdadera limitante para la práctica totalidad de las organizaciones de la sociedad civil que tengan como prioridad la participación en estos términos. Así, en las estrategias de reducción de la pobreza pueden apreciarse limitaciones a las experiencias reales de participación, por un doble motivo: las limitaciones a la participación y las complejidades de articular esos mecanismos de participación, y también por los propios costes y necesidad de capacidades de las OSC para embarcarse en procesos de capacitación de este tipo.

En torno a la Conferencia de Accra se aprecia un trabajo cada vez más crítico e implicado de las OSC, en alianza norte-sur, centros de estudios y diversas redes y plataformas, tomando conciencia de las paradojas y limitaciones de la agenda de

eficacia. Con la mayor implicación de las OSC se aprecia la aparición de voces que con más claridad apelan a la clarificación de las cuestiones que afectan a la legitimidad de la agenda, a la naturaleza de los procesos de desarrollo y al propio modelo de desarrollo, potenciando su carácter político:

- La cuestión sobre la legitimidad se traduce en la existencia de cada vez más voces que reclaman la inclusión del proceso en el marco de Naciones Unidas.
- El debate sobre el Desarrollo como proceso político global se traduce en la ampliación del marco hacia cuestiones como la deuda, los paraísos fiscales, y la coherencia de políticas.
- El debate sobre el modelo trata de avanzar en una visión de apropiación democrática, exigiendo el reconocimiento del rol de los actores políticos del Sur y la necesidad del fortalecimiento de sus organizaciones de sociedad civil.

El papel de las Organizaciones ante la agenda de la eficacia de la ayuda

El Plan de Acción de Accra ha establecido un campo de debate nuevo para las OSC que también va a suponer una mayor exigencia y definición de roles y estrategias para las propias organizaciones, si pensamos en lo que suponen los debates abiertos para las OSC cuando se asoman a la agenda de la eficacia de la ayuda.

Así, las OSC habrían de ser capaces de apoyar:

- Procesos de democratización y participación política en el sur.
- Realizar propuestas y valoraciones de políticas públicas y de las consecuencias políticas y sociales de dichas políticas macroeconómicas.
- Apoyar procesos de seguimiento y control.

Y realizar funciones de control sobre:

- La gestión de la AOD bilateral-multilateral.
- Los acuerdos entre los donantes bilaterales y multilaterales.
- La agenda internacional de la ayuda.

En definitiva, la incorporación de las OSC se produce en la dimensión de fiscalización y monitoreo de la agenda de eficacia de los donantes, desde la función de control y agente civil interventor en la construcción de políticas públicas y la aplicación de la agenda de eficacia a las propias organizaciones.

No obstante, su entrada también plantea algunas tensiones como la capacidad de organizaciones pequeñas para la realización de labores de incidencia y su inclusión/exclusión en el sistema de control y garantías en las políticas públicas, lo que

también pone de manifiesto la cuestión del acceso y participación de las poblaciones más vulnerables. Del mismo modo, como elemento de fondo, las posibilidades que abre, o reafirma, la agenda de eficacia para las OSC a las que nos referíamos, pone de manifiesto las tensiones en los paradigmas de trabajo de las OSC: el perfil basado en el *delivery* o en incidencia, o las transformaciones con las que se convive en el desempeño evolutivo desde esquemas de cobertura de necesidades sociales básicas hacia el de enfoque de derechos y atisbos hacia un enfoque basado en el empoderamiento.

Por último, es necesario mencionar la cuestión de los recursos necesarios para realizar estos trabajos, lo que lleva a plantear las necesidades de independencia financiera y el entorno seguro y facilitador necesario para que puedan producirse.

2. Las Organizaciones de la Sociedad Civil ante la eficacia del desarrollo

Uno de los aspectos más interesantes de la implicación de las OSC en la agenda de eficacia es su enmarque en la agenda más amplia de la eficacia del desarrollo y la consiguiente consideración del desarrollo como un proceso de carácter político.

Desde este punto de vista, la eficacia del desarrollo implica valorar la consecución de resultados de lucha contra la pobreza, el impacto en la mejora de los niveles de vida, la garantía de derechos humanos y el cambio de estructuras que generan exclusión; además supondría, en última instancia, y en coherencia con el carácter político de los procesos de desarrollo, que todos los aspectos de las relaciones de desarrollo de las OSC se vieran afectados.

Los inicios del debate en las ONGD en España

Un foco importante del debate se ubica en la Coordinadora Española de ONGD de España (CONGDE), en cuyo seno, se crea un grupo de trabajo sobre Apropiación, Armonización, Alineamiento y Gestión Para Resultados a finales de 2008. El grupo tiene como horizonte la celebración del II encuentro del Tercer Sector que se celebra en Madrid en 2009.

La reflexión se produce desde el propio marco lógico de la Declaración de París y en torno a la transposición a las ONGD de los conceptos de Apropiación, Armonización y Alineamiento, para adentrarse en la revisión de las propias prácticas.

Resulta interesante destacar que en el proceso se entronca con el Código de Conducta de las ONGD, como viene ocurriendo en otras coordinadoras de Europa que disponen de códigos de conducta, donde se aprecia que ya existían algunas intuiciones respecto a la razón de ser, partenariados y práctica en el trabajo que muestran cómo la visión política que emerge del Plan de Acción de Accra, e incluso los conceptos de la Declaración de París, no son en absoluto nuevos o externos a las propias OSC.

Además, hay que tener en cuenta que la reflexión se produce en un marco como el español con multiplicidad —y en ocasiones atomizados— de actores, tanto sociales

como de donantes, lo que lleva a enfatizar también los elementos que se refieren a la armonización y la fragmentación de la ayuda en el debate sobre la eficacia.

En suma, el debate se caracteriza por una aproximación desde la trasposición de la Agenda de París, si bien con el contenido del Plan de Acción de Accra como horizonte político respecto a la razón de ser de las OSC y protagonismo del papel de las OSC como actores de control de la política de cooperación de los donantes. Podrían añadirse en este momento del debate ciertas limitaciones en general para operacionalizar, detallar y comprender mejor los procesos de trabajo para poder formar un juicio acerca de las prácticas de las ONGD más allá de su enunciación; es decir, profundizar en el qué del trabajo previamente a abordar el cómo.

El entronque con el proceso del *Open Forum*

A raíz del programa de la Coordinadora Española de ONGD sobre la Presidencia Europea al Consejo de Ministros de la UE en el primer semestre de 2010, se continúa el trabajo de reflexión sobre eficacia del desarrollo a través de un grupo de reflexión que desemboca en un encuentro celebrado en Santiago de Compostela en junio de 2010 y que supone un impulso a la inserción de la reflexión de las ONGD en el proceso de reflexión sobre eficacia a nivel global o, cuando menos, europeo.

El *Open Forum* se configura tras la Conferencia de Accra como un proceso de consultas de abajo a arriba organizado en consultas nacionales y regionales para dar contenido y operatividad al artículo 20 del Plan de Acción de Accra. El Open Forum pretende:

- Crear un marco global sobre eficacia de las OSC que avance sobre roles y responsabilidades de las OSC como actores de desarrollo, para lo que se pretende acordar una serie de principios y un marco general del trabajo de las OSC en la eficacia del desarrollo.
- Construir un espacio de aprendizaje e intercambio de buenas prácticas.
- Construir apoyo en gobiernos y donantes para la existencia de un ambiente favorecedor, para lo cual se pretende alcanzar un acuerdo multiactores sobre las condiciones para un entorno facilitante para el trabajo de las OSC.

El *Open Forum* se organiza en torno a consultas nacionales y regionales así como a algunas consultas sectoriales. Es decir, se trata de un proceso participativo que avanza definiendo buenas prácticas que se exponen y debaten hasta llegar a los documentos de consulta nacional de los que se nutre tanto el documento de principios como el marco general.

El encuentro que se celebra en Santiago de Compostela constituye precisamente la consulta nacional española, que recoge además las aportaciones realizadas en el II Encuentro del Sector de 2008.

Podríamos destacar, como características de esta consulta, en el proceso de interiorización de la agenda de eficacia por parte de las ONGD, las siguientes notas

características. En primer lugar, la reflexión se produce de alguna manera abandonando los contenedores de Apropiación, Armonización y Alineamiento para reflexionar directamente sobre algunos aspectos de la eficacia de las OSC y las implicaciones de la eficacia del desarrollo para las OSC en tanto que agente. En segundo lugar, la consulta facilita la incorporación a algunos foros de debate sobre eficacia, especialmente en el marco la Confederación Europea de ONGD (CONCORD) y del *Open Forum*, donde la CONGDE y dos ONGD españolas participan en la I Asamblea General, en la cual se aprueban los principios, se presenta un borrador del documento marco, tiene lugar un encuentro multiactores en el que participan OSC y miembros de agencias de desarrollo de países donantes, y se acuerda caminar en la segunda parte del proceso del *Open Forum* hacia un trabajo más estratégico, toda vez que ha finalizado el grueso de la fase de consultas nacionales.

No obstante, se aprecian algunas limitaciones en el proceso, especialmente en cuanto al nivel de participación e inclusión de las ONGD, la capacidad para avanzar en el discurso con una metodología participativa basada en las experiencias propias y la apertura del debate, en donde es necesario tener en cuenta la cuestión de la multiplicidad de voces que contiene una organización y su representatividad o significación en el marco de la propia organización participante.

Es posible realizar un balance global del *Open Forum* que es también extensible al proceso en el marco de las ONGD en la Coordinadora Española, habida cuenta que la segunda parte del recorrido se habría de orientar más hacia la preparación específica cara al IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda.

El proceso ha favorecido el conocimiento y niveles de apropiación de la agenda de eficacia del desarrollo y de las OSC entre las ONGD y las organizaciones sociales de países no europeos, en el marco además de un proceso abierto que se apoya en las coordinadoras y organizaciones paraguas, pero que también deja la posibilidad de inclusión de organizaciones individuales y redes. Otra de las cuestiones que merece reseñarse es que ha permitido la participación de organizaciones de pequeño tamaño que, posiblemente, sin un esquema como el *Open Forum*, hubieran visto limitado su acceso y participación a los foros, debates y temáticas. En suma, ha sentado las bases para un trabajo que implique a más OSC de cara al IV Foro de Alto Nivel y con un mayor nivel de participación en su preparación.

Adicionalmente, el proceso ha facilitado el diálogo entre distintos actores, y en especial entre donantes y OSC, además de haber contribuido a la mejora de las propias capacidades de las organizaciones.

Pero también existen otros aspectos sobre los que cabría atraer la atención. Los procesos participativos basados en la autoexploración y la apelación a las experiencias concretas de los participantes pueden limitar la capacidad para obtener hallazgos y avanzar en el debate llegado determinado nivel de saturación. También ligado a las cuestiones de la participación, pueden mencionarse las dificultades en la combinación de lo general y lo particular y en las elecciones necesarias entre lo significativo y lo representativo a la

hora de sistematizar los hallazgos y elaborar el discurso, documento marco y principios en un proceso de abajo a arriba como el que se lleva a cabo.

Por otra parte, el diseño del proceso, si bien cuenta con los aspectos positivos mencionados más arriba, en su proyección hacia lo estratégico y de *policy* en una segunda etapa en preparación del Foro de Alto Nivel.

Otro grupo de limitantes tienen más relación con los propios donantes y las dificultades para conseguir su implicación real en las cuestiones relacionadas con el entorno legal habilitante y, en general, la necesidad de una mayor implicación de las grandes ONGD. Cabría mencionar la escasa presencia de la administración española en estos foros comparativamente con otros países del entorno europeo, que cuentan con unidades de sociedad civil y diálogo con OSC más desarrolladas.

Por último, cabría mencionar la necesidad de establecer sinergias entre los distintos foros que existen, cierto que complementarios, y atendiendo a diversas dimensiones de la agenda de la eficacia, y en especial *Better Aid*, y *Open Forum.*

En el camino a Busan

De alguna forma, los próximos años, pueden configurar el modelo de desarrollo del que dispongamos. Podría trazarse un arco que tiene por hitos principales las citas internacionales que van desde la cumbre de revisión de los Objetivos del Milenio en septiembre de 2010 al IV Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la ayuda, a celebrarse a fines del año 2011 en Busan, Corea del Sur, y que nos llevaría hasta el año 2015. Cabría preguntarse pues, qué es posible esperar desde las OSC en la preparación del Foro de Alto nivel tanto como organizaciones, como redes de organizaciones y en su capacidad de interlocución con los gobiernos, habida cuenta de que, tras el periodo de consultas y de concertación, el año 2011 sería el momento para incidir en la agenda y desde el periodo de preparación de la misma.

Existe además, cierto reconocimiento de que Accra es en cuanto a visión un buen punto de partida y, al mismo tiempo, un buen punto sobre el que, al menos, consolidar una buena base para avanzar en la agenda asumiendo plenamente a las OSC y operacionalizando lo expuesto en el Plan de Acción de Accra.

Sin embargo, en lo que se refiere a la incidencia, será necesario continuar los esfuerzos para concertar posiciones y buscar complementariedades. Así, por ejemplo, la Confederación Europea de ONG para el desarrollo podría facilitar una mayor concertación entre *Better Aid* y el proceso del *Open Forum*, al menos en la dimensión Europea, y ello tanto porque desde el grupo del *Aid Watch* de CONCORD como desde el grupo de eficacia – y en especial en lo referente a ambiente habilitante- se mantiene una buena base de posiciones y espacios en común.

Una concertación de este tipo podría servir igualmente para hacer el máximo uso de la maquinaria de la Comisión Europea y los Estados Miembro, vía las coordinadoras

nacionales y su capacidad de interlocución a nivel nacional que integran CONCORD, así como el trabajo de las redes de ONG igualmente parte de CONCORD. Pero, no obstante, será necesaria la concertación con otras redes y *think tanks* que existen en el marco europeo y que han tenido gran protagonismo en el Foro de Alto Nivel de Accra.

Por otra parte, las OSC tienen un papel de movilización en torno al foro que pueden jugar. Desde algunas tendencias se ha venido considerando la agenda de eficacia como demasiado técnica y centrada en la asignación eficiente de los flujos de ayuda. Sin embargo, en este punto del camino, las OSC están en condiciones de reconocer en la agenda de eficacia un elemento que se relaciona con cuestiones como el ODM 8 "la asociación global para el desarrollo", la irrupción de nuevos actores de diversa naturaleza y nuevos mecanismos de financiación, el liderazgo político de los propios países en desarrollo para determinar sus prioridades, la participación y la apropiación democrática y el enfoque de derechos humanos y el enfoque de género. Es decir, se cuenta con los contenidos y niveles de apropiación del discurso suficientes como para vincular la agenda de eficacia con otros elementos de la agenda de desarrollo, la lucha contra la pobreza y los derechos humanos.

No obstante, será necesario en el camino hacia Busan poner énfasis en que los Gobiernos asuman el camino recorrido en la reflexión desde la Declaración de París y las consecuencias profundas de la inclusión de múltiples actores, considerando además que el IV Foro es un hito más en el camino del modelo de desarrollo a construir.

3. Las Organizaciones de la Sociedad Civil ante la eficacia de las OSC

La agenda de la eficacia tiene también una dimensión a lo interno de las OSC que se relaciona con sus prácticas y la correlación de éstas con la visión, misión y objetivos de las organizaciones, así como su operacionalización, aplicación y praxis. Y ello entronca con la invitación que se hace en el Plan de Acción de Accra a la aplicación de la agenda de eficacia. Resulta curioso destacar que cuando se realiza, la implicación de la agenda para una OSC tiene varias dimensiones: la de la agenda de la ayuda, en tanto que grandes ONGD están sometidas a las mismas controversias relacionadas con la fragmentación de la ayuda, la armonización o los costes de transacción; pero también en aquellos aspectos que se relacionan con su papel y valor añadido, el significado de la apropiación democrática en su trabajo, más aún cuando se opera con organizaciones socias, y las cuestiones de inserción en las políticas públicas.

No se trata de debates nuevos, al igual que ocurrió cuando varias coordinadoras nacionales de ONGD releen sus códigos de conducta bajo el cristal de la agenda de eficacia, pero al existir un marco de interpretación más amplio que alcanza hasta el debate sobre el modelo de desarrollo, supone un importante elemento para el cambio institucional.

En suma, aparece una dimensión de las OSC como estructura organizativa, que se añade a la de actor social y político y canalizador-ejecutor de flujos de ayuda.

Para desarrollar este apartado, se ha elegido un estudio de caso de una ONGD como Solidaridad Internacional, que está integrada en la Coordinadora Española de ONGD y a través de la cual, así como de las redes a las que pertenece, ha estado implicada en los procesos que se han expuesto en este texto tanto a nivel nacional como europeo y del *Open Forum*. Pero sobre todo porque se encuentra en un proceso de cambio a raíz del Plan estratégico que viene inspirado por la agenda de eficacia en su sentido más amplio.

Por otra parte, las implicaciones de los procesos de cambio y de abordaje de cuestiones relacionadas con la eficacia no son simples por lo que suponen de apertura y cuestionamiento así como por el desencadenamiento de procesos de aversión al cambio y ajuste de perfiles entre los que componen la organización. Es por ello que hablar de la propia "casa" puede facilitar el camino y aportar algunas dosis de legitimidad que no serían posibles de otro modo. Además, como estudio de caso, Solidaridad Internacional puede resultar ilustrativo como organización tipo que:

- Sigue o aplica el enfoque de derechos.
- Altamente dependiente de fondos públicos.
- Con una base social pequeña-mediana.
- Con una importante sobrecarga en la gestión y administración.
- Una trayectoria larga que se remonta a la segunda mitad de los años ochenta, es decir, que ha vivido una buena parte de las transformaciones en el quehacer de la cooperación al desarrollo.
- Con una presencia moderada en redes, si bien no siempre realizándose la adecuada aproximación y uso estratégico.
- Y que considera, como puntos de partida de su reflexión, que existe en el seno de la organización: a) capacidad para enriquecer el discurso y aterrizarlo vinculándose a los proyectos; b) las prácticas y las apuestas de cambio sobre el terreno; c) capacidad para enmarcar el trabajo y el conjunto de las relaciones con las organizaciones socias en procesos nacionales; d) potencial para lograr un impacto más allá de lo concreto y; e) ser capaz de interpretar e incidir en los fenómenos y las políticas globales.

Estas características dan lugar a unas apuestas institucionales desde la eficacia de las OSC que se concretizan en el mantenimiento de relaciones más político estratégicas con las socias, lo que implica aportar experiencias, ideas, posiciones, contactos y recursos en una relación de partenariado renovada; el establecimiento de una interlocución con los donantes de mayor calidad y más informada que implique ubicarse como un agente para el cambio en el país y, cuando menos, actuar como agente en virtud de las relaciones de partenariado que se mantienen con las organizaciones socias, lo que supone, en definitiva, una interlocución que va más allá de lo instrumental relacionado con las convocatorias de subvención y en todo ello, el énfasis por atender a la agenda internacional en lo que se refiere a política de desarrollo e insertarla en el trabajo con las

socias. No obstante, y en esto reside otra apuesta institucional, este trabajo se realiza en red y alianza con otras organizaciones, considerando que el trabajo en red se justifica, tanto por eficiencia como por el mejor uso de capacidades, en parte limitadas; y también la apuesta en red se basa en el énfasis que se hace en la concertación y la construcción de iniciativas conjuntas, aunque el trabajo en red suponga en última instancia una pérdida de visibilidad.

Paralelamente, se ha hecho necesario replantearse algunas cuestiones de funcionamiento y estructura, como son el logro de una estructura organizativa más flexible y fluida entre áreas y departamentos, una apuesta por el conocimiento, por las capacidades para generarlo y sistematizarlo y comunicar, así como el énfasis en la innovación y uso de TIC acompañado de una apuesta por la transparencia en un sentido amplio y teniendo en cuenta la multiplicidad de públicos y agentes a los que se rinde cuentas; por último, se inicia un proceso para abrirse a la sociedad y a otros colectivos.

La concreción de estas apuestas, toda vez que los órganos de gobierno de Solidaridad Internacional dan la luz verde a un proceso de apertura y trabajo en lo global, se van a concretar en algunos aspectos que merecen destacarse.

En lo que respecta al diálogo estratégico con las socias, se articula en la propia agenda de eficacia y los procesos de eficacia en los países, así como en los procesos de participación en las políticas públicas de las organizaciones de la sociedad civil.

En lo que se refiere a la gestión del conocimiento y logro de impactos en lo concreto, se llevan a cabo procesos de concentración en tres sectores; procesos que no han sido sencillos ni para la organización ni para las propias organizaciones socias con las que se trabaja, pero claves para la gestión del conocimiento, los aprendizajes y la identificación de buenas prácticas e innovación.

Por último, todo lo anterior ha supuesto un refuerzo de las capacidades de incidencia, así como una apuesta por la educación y sensibilización para el desarrollo y la participación tanto de personal profesional como de personas activas que, de un modo u otro, participan, colaboran o se acercan a la organización.

4. A modo de síntesis

La agenda de eficacia se ha configurado en el marco de la Declaración de París con un enfoque tal vez demasiado instrumental que ha impedido ver el valor eminentemente político de sus puntos de partida, desplazando en un primer momento el debate del *qué* hacia el *cómo*, en relación a la canalización de los flujos de ayuda. Pero no obstante, en base a la vuelta del Estado y el énfasis en las políticas públicas, la agenda de la eficacia, y especialmente tras la implicación plena de las OSC, ha abierto caminos para su vinculación con procesos más amplios que entroncan con el modelo de desarrollo que se quiere desde las OSC.

Sin embargo, la implicación de las OSC en la agenda de eficacia no sólo ha contribuido a transformarla, abriéndola hacia ámbitos relacionados con la eficacia del desarrollo, sino que también ha supuesto la apertura de debates, cambios y transformaciones entre las organizaciones, en especial entre las ONGD para las que en muchos casos no estamos suficientemente preparados, en un marco, por lo demás, de crisis y transformación global que complejiza aún más la labor de las OSC.

La adopción de la agenda de la eficacia, en fin, puede ser un instrumento poderoso para pilotar procesos de cambio institucional entre las OSC, pero abre asimismo importantes elementos de debate, como la cuestión de la representatividad, acceso a los más vulnerables, incidencia versus *delivery* de servicios, partenariados, impactos, inserción en políticas públicas, apropiación democrática, valor añadido o coordinación, por citar algunos.

En definitiva, la agenda de la eficacia y los debates que se están produciendo en el seno de la OCDE pueden considerarse un vagón más en el tren de la eficacia, como concepto más amplio que entronca con la cuestión del modelo de desarrollo y arquitectura de la ayuda, en el cual las OSC, y especialmente las ONGD, tienen a su disposición una estrategia doble basada en adaptar y adoptar la agenda. Esta doble estrategia supone además una valiosa oportunidad para pensar el trabajo en desarrollo y repensar nuestro papel como agentes para el cambio.

Referencias bibliográficas

Action Aid (2008): *Making aid accountable and effective. The challenge for the Third High Level Forum on aid effectiveness*. En: www.actionaid.org

Alcalde, A. R. (2008): "Repolitizando la gestión: los debates sobre calidad y eficacia de la ayuda". En: Gómez-Galán, M, Cámara, L. (Coords): *La gestión de la cooperación al Desarrollo* CIDEAL, Madrid.

Alemany, C.; Craviotto, N. y Hopenhaym, F. (2008): *Implementing the Paris Declaration: Implications for the Promotion of Women's Rights and Gender Equality.* AWID y WIDE.

Bengoa, J. (2008): *El resultado de la Conferencia de Doha sobre financiación al desarrollo*. Plataforma 2015 y más. Madrid.

Bossuyt, J. (2009): *Mind the GAP: Addressing the "delivery challenge" in European Commission Development Cooperation*. CEU Ediciones.

Cruz, C. (2009): *Financing for development and women's rights, a critical review.* WIDE, Madrid

De Toma, C.; Wanjiru R. (2009): *Open Forum for CSO Development Effectiveness Outreach toolkit.* Open Forum, 2009. En http://www.cso-effectiveness.org

Eyben, R. (2010): *Hiding Relations: The Irony of "effective Aid"*, en: European Journal of Development Research 1-16.

Jard, N. (2010): *Pastel para todos, del norte al sur*, en: La realidad de la Ayuda. Internón Oxfam. Madrid.

Martínez, I.; Sanahuja, J.A. (2009): *La agenda internacional de la eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España*. Fundación Carolina-CeALCI, Madrid.

Martínez, I. y Grupo de Reflexión de Apropiación, Armonización y Alineamiento de las de la Coordinadora de Ongd (2009): *Apropiación, Armonización y Alineamiento en las Organizaciones de la Sociedad Coordinadora Española de ONGD*. Publicaciones Coordinadora, Madrid.

Sanahuja, J. A. (2007): "¿Más ayuda y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo". En: Manuela Mesa (Coord.): *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales*. Anuario 2007-2008. Ceipaz-Fundación Cultura de Paz, Icaria.

Tang, C. (2005): "Evolving aid modalities and their impact on delivery of Essential Services in Low income countries", en *Law, Social Justice and Global Development* Journal, Warwick.

Van Rooy, A. (2006): "Untangling, Commending, Bemoaning and Engaging the Paris Declaration: some personal thoughts". Transcript of the presentation and discussions on 29-31st August 2006 International Dialogue Conference, After the Paris Declaration. Facultad de CC. Económicas de Estocolmo, septiembre 2006

Eficacia y calidad de la cooperación para el desarrollo en el ámbito universitario. El caso español

Jaime Cervera
Observatorio de Cooperación Universitaria para el Desarrollo (OCUD)

El presente análisis se enmarca en el objetivo de compartir reflexiones sobre cómo ha participado cada actor en el debate de la eficacia de la ayuda, contrastando su experiencia con la evolución de ese debate e, igualmente, colaborar en la puesta en valor de la importancia de definir en este escenario los roles de las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo entre éstas a la academia.

Se presenta a continuación la visión de las universidades españolas a partir de su experiencia reciente. Dicha experiencia se enmarca tanto en el debate señalado como en la reflexión acerca del núcleo de la misión de las universidades, tal como cabe concebirlo en el contexto del actual proceso de globalización, y a la que dedicaré mis primeras notas.

He de añadir previamente que aunque en lo que sigue usaré el término "desarrollo" sin más precisión, soy consciente de la trampa que encierra dicho término y muchas de sus acepciones, y de la crítica que cabe hacer desde la perspectiva política, como término capaz de asimilar o reducir las necesarias acciones de emancipación (véase Rist, 2002; o Escobar, 2007). Interprétese en lo que sigue que lo empleo en su acepción de desarrollo humano, incorporando la carga emancipadora que reclama establecer condiciones de justicia y equilibrio en los intercambios libres entre humanos.

1. La misión de la universidad en el actual mundo cambiante

Hay diversas formas de presentar las tres componentes de la misión de la universidad que, en todo caso, se refieren a la gestión del conocimiento. Dichos componentes son las siguientes:

i. En primer lugar, la creación, crítica y custodia del conocimiento. Es una función esencial: generar y mantener vivo y útil el conocimiento. Se trata de mantener el acervo heredado, de hacerlo acorde a las realidades y necesidades actuales, y de acrecentarlo para aportar perspectivas nuevas y soluciones a problemas no resueltos, o mejoras en las soluciones ya conocidas de problemas clásicos. Me refiero, por tanto, a la importantísima función ligada a la **Investigación**, que no crece en el vacío, sino que se apoya necesariamente en la reflexión crítica sobre todo el conocimiento heredado.

ii. En segundo lugar, la transmisión y difusión del conocimiento, su puesta a disposición del cuerpo social, a través de la **Formación**, concebida no sólo como la tarea que pone dicho conocimiento a disposición de los ciudadanos y les permite comprenderlo y dominarlo, sino que igualmente les entrena para su empleo creativo y potencialmente inesperado, para su uso tanto público como privado, orientado al despliegue de su realización personal en el sentido que elijan individual y libremente.

iii. Como tercera misión, y aunque se cita con enunciados cambiantes según donde se ponga el énfasis, **Transferencia** en el sentido ligado a la incidencia social, a la voluntad de impacto en la sociedad de las actividades e iniciativas emprendidas desde la universidad. La universidad no es una *torre de marfil*, no es ajena a la realidad social y, por tanto, sus acciones, orientaciones y prioridades en la creación y gestión del conocimiento se encaminan a la mejora de la realidad social, a su transformación, a través de la aplicación de sus creaciones desde las diferentes organizaciones que conforman el cuerpo de la sociedad.

Este marco es ineludible si se trata de situar el rol de la universidad en el debate que nos ocupa. Y por otro lado este marco permite situar desde muy pronto algunas de las actividades en las que la universidad es agente privilegiado, si no único. Es por eso que avanzaré alguna idea adicional antes de repasar la *agenda de la eficacia* aplicada a las universidades.

La "solución particular": la necesidad de reorientar la Investigación

El conocimiento y la tecnología han jugado un enorme papel en el desarrollo del Norte, papel que por supuesto se ha combinado con la condiciones de intercambio desigual, pero que sin duda ha hecho posible un proceso de transformación mundial sin precedentes.

Ahora bien, en relación con el conocimiento creado y empleado en esta transformación planetaria, resulta muy ilustrativa la afirmación que Dudley Seers, economista del desarrollo, hacía en su célebre artículo de 1963 *The limitations of the special case*, citado y reeditado ampliamente después. En dicho trabajo Seers decía textualmente: *La economía dominante, enseñada en las universidades, se construye a partir de fenómenos observados en los países hoy día "desarrollados" (los que constituyen precisamente el "caso particular") y, en consecuencia, es inaplicable al caso general, que es el de los países "subdesarrollados"*. De este modo señalaba que las teorías, los conocimientos y las políticas —económicas— desarrolladas a partir del análisis del caso particular del mundo desarrollado —de algunos de sus países— no son ni lo completos, ni lo relevantes que debieran ser para poder ser de aplicación al planeta en su conjunto, ni desde luego a los países desfavorecidos: no explican el caso general, sino sólo el particular en el que surgieron, ni son por ello extrapolables a aquéllos. Por ello, sólo la exploración de dichos campos teóricos (y políticos) en el marco de los problemas y los sistemas propios de los países en desarrollo, o no desarrollados, podría extender el conocimiento para acreditarle con rigor en su pretendida categoría de universalidad y

permitirle con ello constituir una base apropiada a políticas aplicables fuera de sus regiones de origen.

Aplicar las conclusiones de esta reflexión al ámbito universitario en su conjunto exige impulsar una vía de trabajo de mucha mayor atención a los problemas del *Sur* (identificando con este término no tanto una situación geográfica cuanto una situación económica, política y social que, por cierto, debiera geográficamente identificarse más bien con las regiones tropicales). Dicha vía de trabajo deberá tratar de alcanzar la mayor generalización posible en la implicación de todas las unidades docentes e investigadoras de la universidad en problemas del desarrollo: en problemas críticos para el Sur, desviando parte de la atención dedicada casi en exclusiva a los problemas del mundo desarrollado. Y dicha atención al Sur es imprescindible aunque sólo fuese por razones de honestidad intelectual: nadie puede asegurar que conoce suficientemente un ámbito de conocimiento si no conoce los problemas de dicho ámbito que afectan específicamente a los países en desarrollo y sus posibles vías de solución. El problema está claramente identificado en el ámbito de las ciencias de la salud, en el que se habla desde hace años del gap 10-90, a partir de las investigaciones del Global *Forum for Health Research.* En sus informes, el *Forum* muestra cómo el 90% de los recursos de investigación se dirigen a problemas de salud correspondientes a sólo el 10% de la población. Dicho desajuste puede generalizarse a buen número de áreas de conocimiento, si no todas, y refleja de hecho la limitada o nula capacidad para fijar la agenda de la investigación desde los actores o los intereses del Sur.

Si consideramos la investigación como un proceso de avance en la frontera del conocimiento, y representamos ese avance por áreas, agrupando las afines, y asimismo agrupando las acordes a los intereses del Norte, tal como se esquematiza en la figura 1, podemos representar también simbólicamente cómo el incentivo a trabajar en las áreas de interés del Norte lleva inevitablemente a los investigadores procedentes del Sur a desatender los problemas de sus regiones de origen.

La figura 1 incluye también una referencia a la creciente disparidad entre el conocimiento de dominio público (interior de la línea de puntos) y el conocimiento global efectivamente existente, el problema de la privatización creciente del conocimiento, problema que es de importancia crucial, pero que no será tratado en estas páginas.

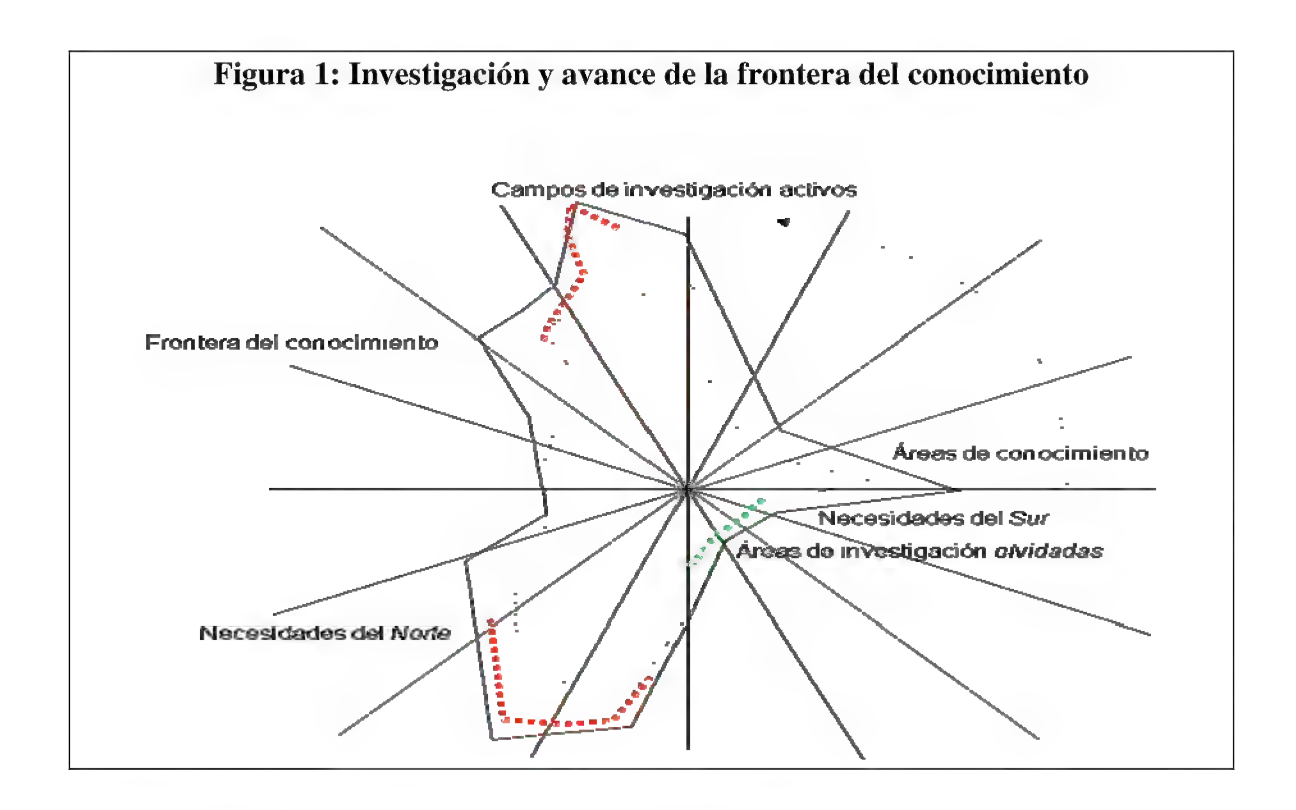


Figura 1: Investigación y avance de la frontera del conocimiento

La formación de ciudadanos, y no sólo de profesionales

El proceso de convergencia de la formación superior en Europa ha acelerado y puesto en el orden del día el debate sobre la formación, sobre el proceso llamado de enseñanza-aprendizaje, que merece la pena recordar, y que en el ámbito de la Cooperación al Desarrollo implicaría tres niveles sucesivos de profundidad.

En un primer espacio se sitúa el debate sobre el adecuado proceso de adquisición de *competencias* en el que se basa el modelo educativo en marcha, entendidas éstas como los resultados adquiridos por el estudiante en su proceso formativo y que le permitirán hacer frente a los retos que como profesional y ciudadano va a tener que enfrentar en el futuro: extiende el conjunto de adquisiciones desde los *conocimientos* a las *capacidades* y *habilidades;* se trata tanto del *saber*, como del *saber hacer*. En este debate ha aparecido nuevamente el debate sobre los *valores*, el *saber qué y por qué hacer, y qué y por qué no hacer*. Hay que decir que los valores han estado desde siempre en la formación universitaria si bien, al menos en España, el crecimiento y la tecnificación creciente de la formación los habían marginado ampliamente en las últimas décadas. De modo que *competencias* para la vida profesional, y *valores*, tanto para ésta, como para el adecuado desempeño como ciudadanos, resultan ya componentes ineludibles de la formación universitaria.

Además, en un mundo crecientemente globalizado y en rápida transformación resulta ineludible que la formación incorpore de forma decidida las implicaciones y retos de dicha globalización. Las universidades hablan cada vez más de *internacionalización* y, desde este enfoque, les resulta ineludible incorporar, no sólo las lenguas y la movilidad en sus programas formativos, sino también los retos de la interculturalidad como la realidad compleja, y desigual, del planeta, no sólo para ampliar la visión que de estos problemas hayan de tener sus titulados, también como estrategia de acogida de

estudiantes de otras áreas del planeta. Desde esta perspectiva la globalización ha enfrentado a las universidades con un desafío mayor, en el que los retos del desarrollo constituyen ya una componente ineludible.

Esto abre por tanto un espacio de decisión en torno a cuáles deban ser los necesarios contenidos formativos y competencias que, ligadas a los problemas y realidades específicas del subdesarrollo, deban incorporarse a los programas universitarios, dado que se trata de realidades con las que se han de encontrar cada vez más un mayor número de profesionales, tanto de forma directa como indirecta.

Cabe finalmente considerar un espacio final más especializado ligado a las cuestiones formativas específicas de la cooperación para el desarrollo, dirigido a los sectores profesionales y ciudadanos directamente involucrados en ellas.

La Incidencia social

Considero en tercer lugar las cuestiones ligadas a la incidencia social de la universidad. Ya se ha señalado el importante papel de las universidades en la radical transformación de la sociedad moderna, y la necesidad de extender dicho papel de forma decidida a los ámbitos hoy excluidos de las ventajas de dicha transformación.

Las universidades, como lugares en los que se forman los dirigentes del futuro, deben cultivar un marco cultural en el que el combate a la inequidad constituya un frente permanente e ineludible, como marco de sensibilización de dichos futuros dirigentes.

Pero además de ello debe ser actor decidido en los procesos de innovación necesarios para la adaptación y transferencia efectiva de los conocimientos y las técnicas a las muy diferentes condiciones de unos y otros países.

Desde esta perspectiva son de especial importancia los conceptos sobre bienes públicos globales, entre los que deben incluirse los ligados al conocimiento, bienes en este caso que, además, gozan de la cualidad de aumentar cuando se comparten. No sólo eso, se trata de *recursos que, para crecer, tienen que ser compartidos,... recursos sinérgicos ...* (Elizalde, 2008). En el caso de éstos últimos, su creación y diseminación constituye una responsabilidad relevante y de alta prioridad para las universidades.

Tras estas ideas, repasamos a continuación los principios de la Agenda de París (sin perder de vista la interpretación aportada por el Plan de Acción de Accra) para situar la misión de las universidades en dicha perspectiva.

2. Los Principios de la Agenda de París

Los principios de la Agenda de la eficacia pueden resumirse en las cinco bien conocidas grandes afirmaciones sobre:

- Apropiación: Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo (apropiación *democrática*, de acuerdo a Accra, que hace notar la necesidad de incorporación en el proceso de otros actores de la sociedad del país socio-*receptor,* no sólo de

sus gobiernos);

- Alineación: Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios;
- Armonización: Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces;
- Gestión orientada a resultados: Administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados, y;
- Mutua responsabilidad: Donantes y socios son (conjuntamente) responsables de los resultados del desarrollo.

En la reflexión sobre el rol de las universidades de un país donante, como es el caso español, el orden en que serán presentadas y repasadas tras haber analizado más de cerca orientaciones de la misión de la universidad desde la perspectiva de la pobreza, no será el clásico: se abordará en primer lugar lo relativo a la imprescindible división del trabajo.

Armonización

Se trata aquí de imbricar el trabajo de las universidades desde lo que les es propio, en la perspectiva de la especialización, y la coordinación y complementariedad con el resto de los actores. Por dicha razón hablamos en España de Cooperación Universitaria para el Desarrollo (CUD), y no meramente de Cooperación para el Desarrollo. Y por eso la búsqueda de la identidad de la CUD es un objetivo explícito y permanente. Más adelante se tratará de la estrategia desarrollada para avanzar en la construcción de dicha identidad. En dicho objetivo cabe identificar tres elementos centrales:

i. Hacer presente la conciencia de la inequidad en los procesos de formación: por las aulas pasan los ciudadanos que serán los agentes de las políticas y las actividades económicas del futuro y, por ello, la incorporación en su formación de la conciencia de las graves desigualdades planetarias, de los desafíos del desarrollo, de los intereses y fuerzas en favor y en oposición a la mejora en las condiciones de vida de los más pobres, resulta ser un componente básico. Estamos hablando, por tanto, de sensibilización, de la inclusión en la formación habitual de los contenidos de responsabilidad (que incluye los de Responsabilidad Social Corporativa) así como los ligados al conocimiento de las condiciones globales, y a las necesidades del Desarrollo.

ii. Hacer del combate contra la pobreza y la inequidad objetivos científicos: se trata de poner en el foco de la investigación no sólo las causas de la pobreza, también sus consecuencias, así como las estrategias y técnicas empleadas para su combate. Es bien conocido el papel de la investigación y la tecnología en el desarrollo del Norte (incluyo aquí no sólo las técnicas físicas, también las sociales, jurídicas y políticas, todas ellas campo de atención de los universitarios). Pues bien, se trata

de poner en el foco los problemas del Sur. La componente se refiere, por tanto a la Investigación para el Desarrollo (I>D) y a los Estudios sobre Desarrollo (EsD) de acuerdo a las denominaciones con que las identifica el III Plan Director de la Cooperación Española. En este proceso de investigación, los proyectos sobre el terreno son componente irrenunciable, puesto que constituyen el marco de aprendizaje necesario: los procesos de desarrollo son complejos procesos de empoderamiento de las poblaciones y, por tanto, no pueden ser concebidos como meros problemas de implantación de técnicas o dotaciones. Los proyectos constituyen la vía de confrontación con la complejidad de lo real, a través del análisis del caso.

iii. Promover la transferencia (previa adaptación) del conocimiento. Se trata de facilitar el acceso en el Sur a técnicas apropiadas -técnicas que sean también apropiables- para promover el desarrollo de las poblaciones en mayor situación de exclusión. Por lo tanto se trata de reconstruir y adaptar ciencias y técnicas, y de transferirlas a través de mecanismos que permitan su adsorción, asimilación y dominio desde posiciones de interdependencia y colaboración, y no creando dependencia. Quiero señalar aquí que entre los potenciales socios para este tipo de tareas consideramos no sólo a las organizaciones del así llamado tercer sector: la sociedad civil incluye también al sector *empresarial*, que debe ser considerado como actor clave en el desarrollo, en sus diferentes escalas, incluyendo la microempresa como elemento central: la libertad de emprendimiento y la capacidad de iniciativa económica individual y de pequeñas agrupaciones resulta central, y las acciones de apoyo y transferencia tienen como objeto también a éstas.

Además de estos elementos de especialización, y desde los que buscamos la complementariedad con otros actores, cabe señalar la necesidad de armonización entre las universidades mismas a través de la creación de mecanismos y procedimientos compartidos. Y es desde esta perspectiva desde la que desde hace años las universidades participamos colectivamente en el debate de las políticas de desarrollo y cooperación -que ha llevado a varias transformaciones en los instrumentos con que la AECID actúa en el marco de la cooperación científica y técnica-, así como en la homologación de las formas de actividad más habituales entre nosotros, y en la creación de redes de colaboración, sean de tipo regional o sectorial. Para este debate y este proceso de reticulación, intercambio y homologación, las universidades españolas hemos elaborado diversos instrumentos organizativos y estratégicos de los que luego hablaré.

Armonización trata también de la coordinación entre donantes del sistema internacional de ayuda y, en esta orientación nuestros socios preferentes entre los donantes deben ser las universidades occidentales —en particular las europeas con las que estamos involucrados en poderosos movimientos de convergencia y colaboración— aun cuando por el momento son muy reducidas las acciones de colaboración con éstas en procesos de desarrollo.

Apropiación

En la medida en que el principio se orienta al liderazgo inequívoco, tanto en la definición estratégica de las acciones de desarrollo, como en su coordinación, por los países e instituciones de las sociedades receptoras, y en la medida en que, como hemos visto, el ámbito natural de trabajo de las universidades, también en desarrollo, es el conocimiento, resulta evidente que nuestras instituciones socias preferentes son precisamente las universidades del Sur. Pues aunque no son sólo éstas las necesitadas de una mejor gestión del conocimiento, son éstas las llamadas a su promoción y difusión en el seno de sus propias sociedades. No ignoramos la enorme diversidad del sistema de formación superior en los países en desarrollo, en el que coexisten instituciones meramente destinadas a la formación de las élites desde una orientación de mero progreso individual y, por tanto, escasamente comprometidas con sus propias poblaciones, frente a instituciones creadas y orientadas específicamente al desarrollo de regiones deprimidas. En este contexto, las universidades españolas orientamos la actividad al refuerzo de las universidades en sus líneas de trabajo dirigidas en favor de regiones, sectores y poblaciones deprimidas.

Por otro lado este trabajo, como se dice más arriba, involucra procesos reales de transformación y, por tanto, mantiene también necesariamente como tercer grupo de actores a los agentes de la sociedad civil de las poblaciones con las que se interactúa.

Otro elemento necesario a considerar reside en el problema de la capacidad de adsorción desde las instituciones del Sur y, por tanto, en la necesidad de que resulten fortalecidas en sus capacidades institucionales y técnicas. Y por todo esto, el núcleo de las actividades de Cooperación Universitaria al Desarrollo estará en el Fortalecimiento Institucional orientado a mejorar la capacidad de impacto de las universidades socias en el Sur en los procesos de desarrollo de sus sociedades.

Alineación

Se refiere este principio, tanto a la alineación de las actividades de los donantes con las estrategias locales -en claro solape con el principio de Apropiación- como a la alineación con los diagnósticos que informan tales estrategias y, finalmente a la alineación con los procedimientos e instituciones locales, a través de la implantación de marcos compartidos (que deben incluir la componente presupuestaria) de colaboración.

Por ilustrar el modelo, desde mi punto de vista, el principio aboga en favor de mecanismos en la forma de apoyo presupuestario asociado a programas de desarrollo definidos, rigurosos y sometidos a procedimientos consistentes de evaluación, pero con apoyo desligado, en el sentido de que no debe estar sometido a compromisos a priori con los donantes, sino más bien en el que la colaboración con éstos se selecciona libremente por los socios de acuerdo con su idoneidad para el apoyo en los procesos previstos.

Este proceso está, a mi juicio, mucho más retrasado en su implantación, y debería ordenarse preferentemente en el contexto de la concertación de políticas que se desarrolla entre los gobiernos y sociedad en el seno de las Comisiones Mixtas y de los

procesos desde los que se elaboran los Marcos de Asociación País que, de acuerdo al Plan Director de la Cooperación Española, son los que orientan la colaboración entre España y cada país socio.

En esta perspectiva, es de la máxima importancia que entren a formar parte de la agenda de dichas Comisiones Mixtas y dichos Marcos de Asociación la reflexión y el debate sobre los objetivos prioritarios para el desarrollo en los ámbitos científico y técnico, y sobre la Investigación para el Desarrollo, la identificación de los socios y programas idóneos en dicha colaboración, etc. En una primera fase se han acometido los debates para cerrar los marcos de asociación con Ecuador, Bolivia y El Salvador en un primer grupo, aunque están previstos un segundo grupo a corto plazo, y un proceso continuado de planificación en base a dicho instrumento en lo sucesivo, y las universidades españolas empezamos a estar invitadas a colaborar en dichos procesos.

Gestión orientada a resultados

Como es bien sabido, se refiere el principio a la orientación de la gestión hacia los resultados y los impactos, más que hacia las actividades. Y es éste un elemento crítico de la agenda de la eficacia, pues es desde el que cabrá certificar las transformaciones que justifiquen frente a sus críticos la existencia del Sistema de Ayuda Oficial al Desarrollo.

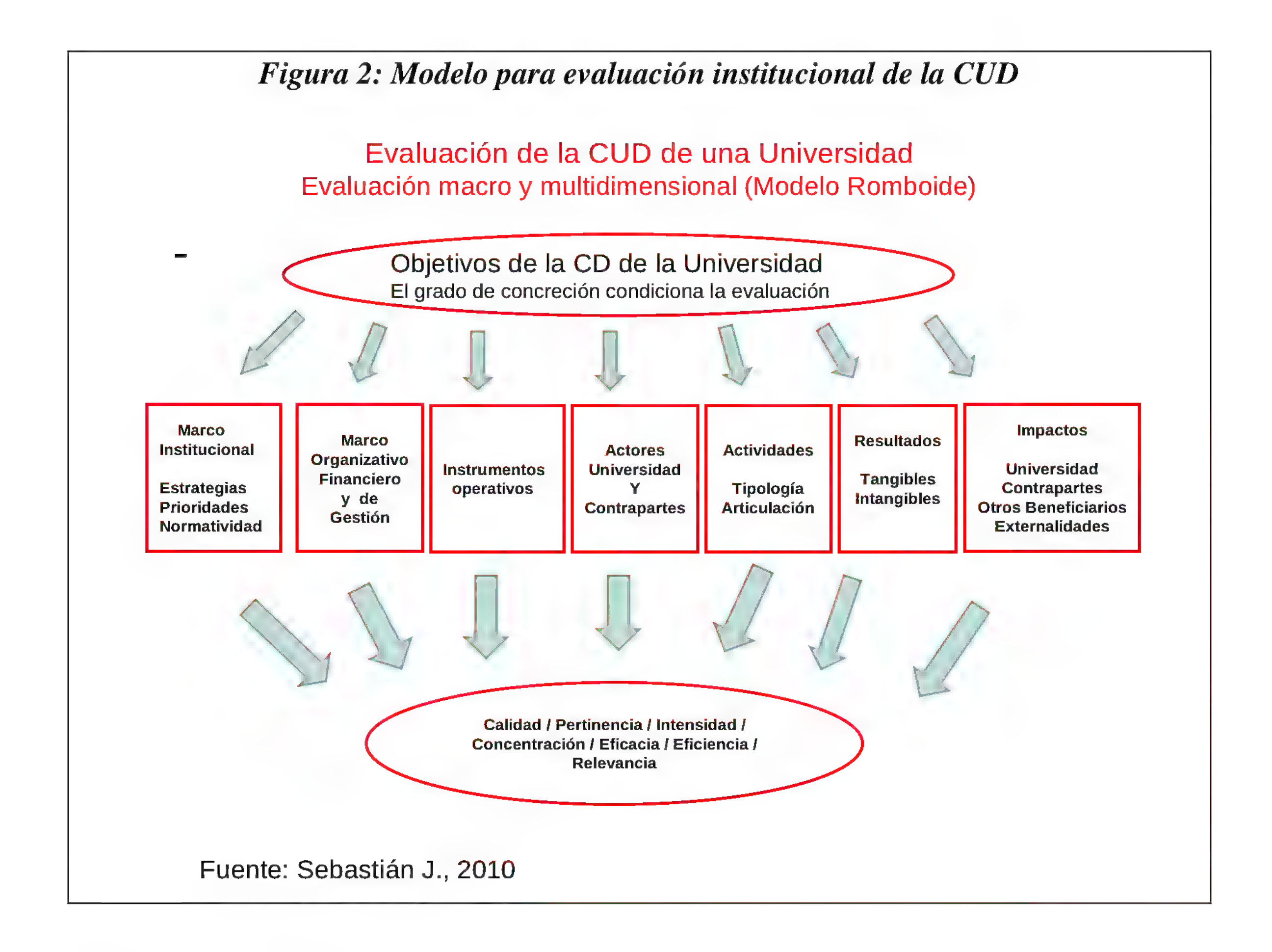
Debe ligarse este principio con una eficaz planificación del ciclo completo del proyecto desde la perspectiva de la evaluación de los impactos, como elemento de aprendizaje y mejora.

Es conocida la dificultad de la evaluación de impactos —en qué medida atribuir éstos a las intervenciones y no a efectos de procesos paralelos, etc.—. Se trata de un ámbito de investigación de enorme calado en el que, sin embargo, y aun cuando hay grupos trabajando, no hay aún una estrategia definida desde las universidades españolas, aunque haya grupos especializados trabajando en ello.

En todo caso la evaluación del impacto de las actividades lleva a considerar la necesidad de evaluación a diversos niveles, micro, meso o macro, (de proyectos, programas y estrategias) que incluyen la evaluación institucional.

En este ámbito las universidades españolas hemos empezado a trabajar para poner en marcha un modelo de evaluación de las propias universidades, desde la perspectiva de su implicación en las actividades de Cooperación Universitaria al Desarrollo. A este trabajo responde la figura siguiente.

Figura 2: Modelo para evaluación institucional de la CUD



Fuente: Sebastián J., 2010

Mutua Responsabilidad

La evaluación debe hacerse sobre el desempeño conjunto, que implica las actividades de todas las partes de la asociación para el desarrollo constituida para la *cooperación*, tanto *donantes* como *receptores*, en la terminología clásica aunque imprecisa y de escasa sensibilidad. Por tanto la planificación de la evaluación, que debe preverse desde el principio, debe involucrar resultados esperados de todos los actores, debe potenciar los procedimientos participativos, etc. Se trata de un ámbito en el que debemos mejorar en buena medida.

A fin de tener una visión de cómo estos principios han sido considerados en la evolución reciente de las estrategias y actividades de cooperación de las universidades españolas, se dedica a continuación un apartado a las estrategias y organización puestas en marcha por éstas en los pasados años.

3. La estrategia en Cooperación Universitaria para el Desarrollo en España

Para los involucrados en procesos de cooperación al desarrollo en las universidades españolas, la necesidad de estrategias orientadas a incorporar de forma decidida esta actividad como parte habitual de la misión de la universidad ha sido evidente desde hace años.

La universidad española tiene espacios de colaboración de cierta antigüedad, con

objetivos de mejora y de definición de posiciones compartidas. En esta línea se creó el CEURI (originalmente Comité Español Universitario de Relaciones Internacionales), orientado a compartir experiencias y mejorar la coordinación en el ámbito de las actividades internacionales de las universidades, muy particularmente las de movilidad en el marco del programas ERASMUS, y más tarde la CRUE (Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas), que integró a CEURI como una de sus Comisiones Sectoriales. En el ámbito de CEURI, uno de los grupos de trabajo se orientó a la Cooperación al Desarrollo, promoviendo el debate y la aprobación de la ESCUDE (Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo) que fue aprobada por la asamblea de la CRUE en septiembre de 2000.

Dicho grupo de trabajo se amplió y transformó en 2005 en Comisión de Cooperación al Desarrollo (CCD), forzando el reglamento de la propia CEURI y, en el marco de la propia evolución de la CRUE, es ahora uno de los elementos más activos en sus Comisiones Sectoriales.

La ESCUDE, de 2000 como se ha dicho, constituyó un elemento central en el crecimiento de las actividades con reconocimiento institucional ligadas al mundo en desarrollo en las universidades españolas. Tiene cinco partes (*Presentación y Justificación*, que incide en la importancia de los sistemas universitarios en el desarrollo, conceptos de CD y CUD, y roles de las universidades; *Fundamentos de la estrategia*, orientándola principalmente a las bases subyacentes del subdesarrollo, más que a sus efectos, y que define en consecuencia las funciones y principios de la CUD; *Metas y Objetivos,* definiendo cuatro metas y cinco objetivos; un *Plan de acción* con 25 acciones; y un apartado de *Financiación*) y está en la base de un rápido crecimiento en los años siguientes, tanto de las actividades como de la estructura institucional de soporte a la cooperación en las universidades españolas, en las que hoy día hay un importante número de Vicerrectorados que incluyen dicha denominación.

La ESCUDE identifica cinco bloques de roles que deben ser desempeñados por las universidades:

- Formación y educación (en desarrollo y para el desarrollo)
- Compartir experiencias y recursos (movilidad y colaboración entre estructuras en procesos de desarrollo)
- Incidencia en el entorno social y sensibilización
- Investigación sobre desarrollo y cooperación, y para el desarrollo, sobre problemas críticos para el desarrollo humano
- Transferencia de conocimiento y tecnología.

La ESCUDE apunta como metas a la *Mejora de las condiciones de vida y trabajo de los países menos desarrollados,* al *Desarrollo del sentimiento de solidaridad y los hábitos de consumo, comercio y producción justos y responsables, desde una perspectiva sostenible del desarrollo*, buscando la *Coordinación de actuaciones entre agentes de la cooperación al desarrollo*, y tratando de poner en pie un *Programa Propio de*

Cooperación al desarrollo de las universidades españolas.

El rápido crecimiento, junto con la reconfiguración del sistema de ayuda, en el que la agenda de la eficacia es un elemento mayor, considerado en el contexto de un generalizado incremento en la actividad internacional de las universidades, ha impulsado un segundo avance en la definición de la Identidad de la CUD, esta vez sobre la base de un nuevo documento, El Código de Conducta de las Universidades en Materia de Cooperación para el Desarrollo, aprobado por CEURI en 2006, y ratificado en su literalidad, a día de hoy, por los órganos responsables del gobierno de 46 universidades españolas. El código, articulado, tiene un Preámbulo y seis partes, a saber:

1. Principios y objetivos de la Cooperación Universitaria al Desarrollo.
2. Identidad de la Cooperación Universitaria al Desarrollo.
3. Participación e implicación de la comunidad universitaria.
4. Relación de las Universidades con las instituciones contraparte en otros países.
5. Relación de las Universidades con el tejido social de la cooperación.
6. Aplicación, difusión y cumplimiento del Código de Conducta.

Es relevante citar el Artículo 12: *La cooperación al desarrollo es parte esencial del compromiso social de la Universidad y como tal no puede entenderse como una actividad extraacadémica ni restringida a compromisos individuales, sino integrada en el conjunto de actividades que le son propias.*

Cabe añadir que este proceso de identificación ha sido recogido posteriormente en la agenda de la cooperación al desarrollo española, dirigida por el "Plan Director de la Cooperación Española" que, en su tercera edición, para el período 2009-2012, define como líneas de acción para la CUD, y de acuerdo con las universidades mismas, las siguientes

- *Fortalecimiento de los sistemas universitarios de los países socios.*
- *Investigación sobre los procesos de desarrollo y cooperación.*
- *Formación en los ámbitos de la cooperación y el desarrollo.*
- *Educación para el desarrollo: formación, investigación y sensibilización, en especial de los estudiantes y la comunidad universitaria en general, incluyendo el fomento del voluntariado en cooperación.*
- *Transferencia de tecnología adaptada a las condiciones locales e investigación aplicada a problemas críticos para el desarrollo.*

El debate en torno a la identidad de la CUD ha sido extenso, tanto para la aprobación del código, como tras ésta, identificando la diferencia entre esta actividad y otras ligadas a la cooperación internacional o a los procesos de internacionalización de las universidades. Un ejemplo puede ser el cuadro siguiente, que modifica levemente el

propuesto por Jesús Sebastián en 2006 en [Arias & Molina (coord.) 2006]. El cuadro refleja diferencias básicas en los fundamentos de la actividad así como en los impactos buscados, aun cuando pueda haber similitudes en algunas de las modalidades de actuación, o en los actores implicados.

Cuadro 1: Ámbitos de la dimensión internacional de las universidades

	Cooperación universitaria *sensu stricto*	**Cooperación universitaria al desarrollo (CUD)**	**Estrategias de internacionalización**
Fundamentos / objetivos	• Complementación de capacidades. • Simetrías • Bidireccionalidad • Objetivos académicos y científicos	• Predominio asimetría y unidireccionalidad • Creación de capacidades • Desarrollo institucional • Contribución al desarrollo humano, social y productivo	• Captación de estudiantes • Proyección de la oferta docente • Captación de recursos • Presencia internacional
Actores	• UNIVERSIDADES • Alianzas y consorcios internuniversitarios • Instituciones y agentes sociales, productivos, etc. • Cooperación entre pares	•Pares e impares	• Acciones institucionales individuales
Modalidades	• Movilidad de estudiantes y profesores • Pasantías • Colaboración en docencia • Talleres / eventos • Publicaciones • Asociaciones / redes interinstitucionales	• Formación de recursos humanos • Investigación de problemas críticos • Transferencia de conocimiento y tecnologías para el desarrollo • Asesoría y asistencia técnica	•Educación transnacional • Programas de formación presencial/ semipresencial/ on-line/ sandwich... • Becas y ayudas para estudiantes • Comercialización de la oferta docente., investigadora, servicios • Delegaciones, filiales, franquicias, consorcios, redes
Resultados / impactos	• Mejora de calidad docente e investigadora •Obtención de resultados científicos • Visibilidad internacional • Beneficio mutuo	• Fortalecimiento institucional de universidades y educación superior de otros países • Conocimientos y resultados aplicables al desarrollo • Mejora de condiciones de vida • Expansión de principios y objetivos de equidad	• Incremento de matrícula de estudiantes • Captación de talentos • Aumento de visibilidad y proyección internacional • Incremento de recursos financieros • Internacionalización

Por otro lado, el proceso de debate ha implicado igualmente las posibilidades de colaboración entre la universidad y otros agentes del sistema. En particular en relación con la colaboración con los agentes del Tercer Sector (ONGD) del país donante hay reflexiones generadas a partir de las experiencias concretas de colaboración que se han ido estableciendo.

Véase como muestra el cuadro nº 2, que presenta reflexiones derivadas del largo proceso de colaboración entre la ONGD Ingeniería sin Fronteras, Acción para el Desarrollo, y la Universidad Politécnica de Madrid en un proceso progresivo en el tiempo que empieza con mero (1) *intercambio de información,* profundizando en la (2) *colaboración en acciones concretas*, y que está avanzando en una nueva etapa hacia (3) *el diseño de estrategias compartidas* (en el caso citado en el ámbito de la I>D). Ver Mataix y Sánchez, 2006 [en Arias & Molina (coord.) 2006].

Cuadro 2: Ámbitos de colaboración entre universidades y ONGD

		UNIVERSIDAD		
		Actor	**Prestación de servicios**	**Transferencia de recursos**
ONGD	**Ejecución de proyectos**	Acciones conjuntas de desarrollo y acción humanitaria	Asesoramiento técnico. Investigación aplicada. Formación de cuadros técnicos de ONGD.	Cofinanciación de proyectos. Movilidad de profesores e investigadores
	Generación de capital social	Colaboración en acciones de EpD en la Universidad: asignaturas de libre elección, seminarios...	Orientación y canalización de voluntariado universitario hacia ONGD	Apoyo económico y material a ONGD universitarias.
	Incidencia ("*stakeholder*")	Institutos y centros universitarios generando y difundiendo propuestas a través de ONGD	Colaboración de investigadores en los departamentos de estudios y campañas de ONGD.	Financiación de investigación en cooperación. Universidad como espacio de encuentro de "*stakeholders*"

En relación con las estrategias, debe hacerse constar que han empezado a iniciarse procesos de aprobación de estrategias en CUD en algunas universidades españolas.

4. El Observatorio de la Cooperación Universitaria para el Desarrollo

En el marco de las iniciativas de la Comisión de Cooperación para el Desarrollo de la CEURI, la evidencia en la contradicción entre la limitada disponibilidad de información sobre las actividades emprendidas en este ámbito, y la necesidad de homologar y coordinar dichas actividades, llevó a establecer la necesidad de crear un instrumento compartido de información, el Observatorio de la Cooperación Universitaria para el Desarrollo (OCUD). Efectivamente, el conocimiento de las actividades de las universidades relativas al desarrollo y la cooperación es un interés compartido para todos los actores de la cooperación universitaria, así como para los procedentes del resto de los agentes del sistema de cooperación. Dicho conocimiento puede emplearse para evaluar la concordancia de las líneas de acción y las actividades de las universidades con los principios estratégicos establecidos, para encontrar socios, al igual que para objetivos de rendición de cuentas.

Los objetivos propuestos para el Observatorio son:

- *Facilitar la integración de la CUD en el sistema de Cooperación Española, tanto en lo que se refiere a [la contabilización de la] Ayuda Oficial al Desarrollo, como [para el] seguimiento de las prioridades establecidas en el Plan Director de la Cooperación Española.*
- *Mejorar el conocimiento por parte del propio sistema de Cooperación Española, tanto en lo que se refiere a [la contabilización de la] Ayuda Oficial al Desarrollo, como [para el] seguimiento de las prioridades establecidas en el Plan Director de la Cooperación Española.*

- *Mejorar el conocimiento por parte del propio sistema CUD de lo que se hace en este terreno en cada universidad y en el conjunto de ellas [para permitir] la planificación del trabajo, el diseño de estrategias, y la coordinación de esfuerzos.*
- *Homologar los diferentes tipos de acciones que se llevan a cabo en las universidades [para] intercambiar y / o compartir experiencias entre universidades, [y establecer] instrumentos de apoyo a la CUD.*
- *Hacer más visible el trabajo que llevan a cabo las universidades en este campo, así como las potencialidades de los recursos con los que cuentan. [para mejorar la] relación con otros agentes de la cooperación [y la] colaboración [en] tareas conjuntas o proyectos*
- *Integrar en el Observatorio, evitando su reiteración, los procesos de gestión de recursos y los flujos de información sobre la CUD.*
- *Potenciar el trabajo en red tanto entre universidades como entre estas y otros agentes de cooperación.*
- *Elaborar informes periódicos y facilitar el acceso a la investigación y a la evaluación de las actividades CUD.*

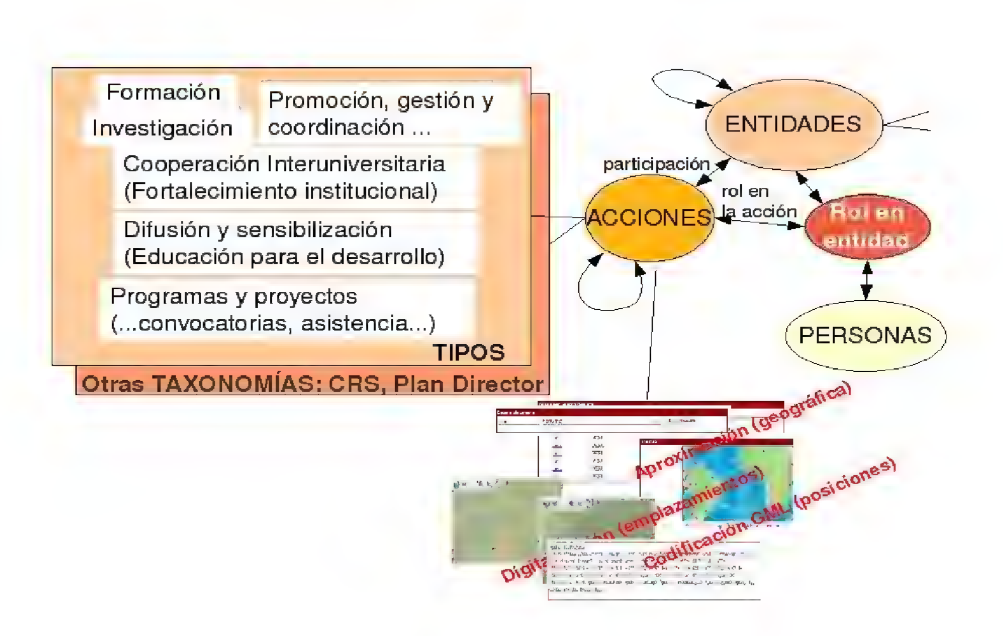
En definitiva, los objetivos principales del Observatorio incluyen, transparencia, visibilidad, difusión y diseminación de actividades, rendición de cuentas, publicidad, identificación de socios, áreas de actividad y recursos, así como de iniciativas innovadoras y buenas prácticas, mejora estratégica, creación de redes, establecimiento de asociaciones (partenariados), investigación y evaluación de la calidad de las actividades de la Cooperación Universitaria para el Desarrollo.

El Observatorio se ha construido a lo largo de 2008 en base a un proceso colaborativo. En enero, y sobre las bases definidas por CEURI, se lanzó una licitación para el desarrollo de la plataforma software prevista; en febrero se constituyó el Consejo Asesor, integrado por representantes de diecisiete universidades, de la CRUE, y de los organismos responsables de la planificación y la ejecución de la Cooperación al Desarrollo de España (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional - SECI, y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo -AECID). En abril culminó la definición de los requisitos software, que se aprobaron por el Consejo Asesor; en junio se iniciaron las pruebas piloto con universidades seleccionadas para ello, los cursos para el empleo de la plataforma se realizaron en septiembre y octubre y en diciembre se lanzó definitivamente el portal www.ocud.org / www.ocud.es tras una resolución del Consejo Asesor estableciendo las líneas de futuro, con lo que se inició definitivamente el proceso de carga y operación estable de la plataforma.

El portal ha sido construido sobre herramientas de código abierto, para facilitar la independencia técnica y la replicabilidad, y está dividido en dos componentes: un gestor de contenidos y un gestor de actividades y entidades. Este último es una herramienta a medida construida con el objetivo de almacenar, mantener y explotar información compleja sobre proyectos, programas y todo tipo de actividades, sus relaciones y

clasificaciones, así como los roles jugados en ellos por actores y agentes (personas y entidades) que igualmente quedan representados en sus relaciones complejas.

Figura 3: Esquema de gestor de contenidos del OCUD



La figura muestra una imagen simbólica de esta última herramienta, en la que se sugiere una sola de las posibles clasificaciones de las actividades (no se muestra ninguna de las aplicadas a las entidades). La herramienta contiene igualmente instrumentos para georreferenciar las áreas de actividad o de impacto de las actividades.

En estos momentos hay cerca de sesenta universidades españolas involucradas en el proceso de carga de información que alimenta al sistema de información, aunque es menor el número de las que lo hacen de forma intensa.

El Observatorio CUD (OCUD) informa sobre su propia actividad, y lo hace periódicamente también sobre las actividades de la CUD, a través de informes trimestrales sobre su uso y la calidad de sus datos, y con informes sobre el estado de las actividades y agentes de la CUD española, su evolución, y en un futuro contrastando su concordancia con las estrategias establecidas en la planificación.

Esta información deberá contribuir a la evaluación de las actividades de la CUD, al avance hacia un modelo de calidad para éstas y, por tanto, a la mejora de su calidad e impacto.

El Observatorio en la extensión de redes científico-técnicas orientadas al combate de la pobreza

Como se ha visto anteriormente, un objeto fundamental de la Cooperación Universitaria al Desarrollo es el fortalecimiento de los sistemas universitarios (de ciencia y tecnología) de los países en desarrollo, y resulta claro que en esta labor se integra como elemento esencial el fortalecimiento de las capacidades de investigación e innovación aplicadas a abordar los problemas críticos para el desarrollo. La debilidad en estos ámbitos de investigación que señala el gap 10/90, refleja la actual falta de honestidad intelectual por parte de los sistemas de investigación, tal como se ha señalado más arriba, pero no puede reducirse sin una poderosa colaboración entre colectivos de áreas afines empeñados en abordar los problemas del desarrollo humano en sus áreas, a fin de crear suficiente masa crítica.

En esta línea, la información contenida en el Observatorio, y que es posible difundir a partir de éste, integra esas *rara avis* que han dedicado desde la universidad parte importante de su capacidad de reflexión y de actuación a problemas específicos en los procesos de combate de la pobreza, de modo que la accesibilidad de dicha información debe facilitar la ruptura de las condiciones de aislamiento en la que tal vez continúa algunos de los grupos, así como constituir en ellos referentes para grupos en gestación, o procedentes de otras regiones.

Comoquiera que en esta tarea están involucradas no sólo las universidades, sino también los OPI (Organismos Públicos de Investigación) y otros centros de investigación, el OCUD, por decisión explícita de CEURI, ha abierto su instrumento a estas entidades para que puedan incorporar la información que consideren relevante, y con uso completo de todas las herramientas que están ya a disposición de las universidades.

Dichas capacidades están igualmente a disposición de las redes que se constituyan y lo requieran: como ejemplo citaré la Red de Investigación en Agricultura para el Desarrollo que se incorpora como Entidad explícita en el Observatorio.

Es evidente que la creación de redes como la citada requiere de recursos (capital material y humano), de los que el Observatorio carece y carecerá, pero sin embargo también requiere el establecimiento de contactos (capital social), y de instrumentos de colaboración, para los que el observatorio puede cumplir en los próximos años un importante papel de facilitador.

5. Conclusiones

La reflexión puesta en marcha por la Agenda de la Eficacia se ha cruzado con la reflexión propia iniciada en las universidades españolas en torno a su papel en el ámbito del Desarrollo y de la Cooperación, produciéndose un efecto de convergencia cuyos resultados están aún por ver. En particular, la reflexión entre algunos miembros de las universidades apunta a un cambio en el paradigma que informa el modelo de universidad, en sus patrones estratégicos. La introducción del debate sobre el modo con

que desde la universidad se actúa en el ámbito del desarrollo apunta a reforzar el paradigma emergente, orientado hacia lo social y cooperativo, frente al dominante en la actualidad cuyo referente está en el progreso individual y competitivo.

Cuadro 3: Patrones estratégicos para las universidades (Guni 2008)

Basados en lo individual y competitivo	Con base en lo social y cooperativo
Centrada en contenidos	Centrada en contenidos, actitudes y valores
Formación de profesionales productivos	Formación de ciudadanos-profesionales
Orientada a las necesidades del mercado de trabajo	Orientada a anticiparse a las necesidades de la sociedad en su conjunto
Uso social basado en el estatus, enriquecimiento y reconocimiento individual, y en el crecimiento económico	Uso social basado en la contribución al bien colectivo, la construcción social y al desarrollo humano

En este cambio las universidades nos vemos como un actor trabajando en red con otros, en un marco de especialización y colaboración, completamente acorde con los principios establecidos en la Agenda de París. Falta que el tiempo permita validar la coincidencia entre esta auto-percepción con la actividad y el impacto real.

Referencias bibliográficas

Arias, Silvia y Simón, Alfonso (2004). *Las estructuras solidarias de las universidades españolas.* UAM, Madrid.

Arias, Silvia y Molina, Estefanía (2006). *Universidad y Cooperación al Desarrollo.* Cuadernos Solidarios, nº 1. Universidad Autónoma de Madrid.

Arias, Silvia y Molina, Estefanía (2008). *Universidad y Cooperación al Desarrollo: la experiencia de las universidades de la ciudad de Madrid.* La Catarata, Madrid.

Conferencia de Rectores de la Universidades de España CRUE (Septiembre 2000): *Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo ESCUDE.* http://www.ocud.es/sites/default/files/ESCUDE2000.pdf

Conferencia de Rectores de la Universidades de España CRUE (2005) *Código de Conducta de las universidades en materia de Cooperación al Desarrollo.* http://www.ocud.es/sites/default/files/CODIGOCONDUCTA.pdf

Elizalde, Antonio (2008), (*El desarrollo a Escala humana*) Entrevista para la *4rd International Barcelona Conference on Higher Education (2008)*, Global University Network for Innovation (GUNI), Videoteca de la UPC:

http://upcommons.upc.edu/video/handle/2099.2/1188, minutos 10 a 12. de la entrevista.

Escobar, Arturo (2007). *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo.* Caracas.

Global Forum for Health Research GFHR (2004) *10/90 Report on Health Research 2003-2004*. Ginebra.

Global University Network for Innovation GUNI (2008). *Higher Education: new Challenges and Emerging Roles for Human and Social Development.* NuevaYork.

Rist, Gilbert (2002), *El desarrollo: historia de una creencia occidental.* La Catarata, Madrid.

Sebastián, Jesús (2004). *Cooperación e internacionalización de las Universidades.* Biblos, Madrid.

Unceta, Koldo (2007). *La cooperación al desarrollo en las universidades españolas.* Agencia Española de Cooperación Internacional, MAEC, Madrid.

Eficacia de la ayuda y Organizaciones de la Sociedad Civil: la perspectiva de la cooperación española

Miguel González Gullón
Coordinador General de la Cooperación Española en Colombia

1. El Plan Director 2009-2012 de la Cooperación Española

Para analizar la perspectiva de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) con relación al papel de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en el nuevo paradigma del desarrollo constituido en torno a la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, es preciso comenzar recordando, siquiera brevemente, los principales signos distintivos de la Cooperación Española. En concreto, es necesario referirse a los conceptos, directrices y objetivos establecidos en el vigente Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012), que se constituye en la carta de navegación de la Cooperación Española para el citado periodo cuatrienal.

El Plan Director apuesta por un concepto de desarrollo humano y sostenible que define como un conjunto de derechos y oportunidades, no solo presentes, sino futuros. El enfoque basado en derechos, entendiendo el desarrollo como el pleno ejercicio de todos los derechos humanos que son inherentes a todo ser humano, es tal vez el rasgo característico más destacable en el citado Plan Director.

La definición de la Misión de la Cooperación Española es igualmente pertinente para el tema central de la presente ponencia: "acompañar los procesos desarrollo de personas, colectivos y sociedades para el pleno ejercicio de sus derechos, en asociación con otros agentes para luchar contra pobreza e impulsar un nuevo orden" (Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012).

Tanto la definición del concepto de desarrollo como la definición de la Misión de la Cooperación Española que realiza el Plan Director suponen una importante convergencia con el conjunto de principios definidos por las OSC latinoamericanas en sus diferentes espacios y plataformas, y en particular con los principios definidos por el Foro Abierto de OSC de América Latina en Estambul (2009).

Con relación a las ONGD españolas, éstas vienen definidas en el artículo 32 de la Ley 23/98 de Cooperación Internacional para el Desarrollo como entidades sin fines de lucro con el objeto de desarrollar actividades relacionadas con los principios y objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo. La Ley las reconoce como plenamente independientes y con autonomía institucional, cuestión que debe ser respetada en todos los ámbitos por parte del Estado y los poderes públicos. Según la citada Ley, las ONGD españolas contribuyen a promover el desarrollo surgido de la voluntad colectiva, que requiere la participación y el uso democrático del poder de los miembros de una

comunidad, poseen apoyo y presencia social y son agentes de cambio y transformación social.

Por su parte, el citado Plan Director considera a las ONGD españolas como entidades de interés público, y como tal el Gobierno apoyará y colaborará con aquéllas que cumplan los requisitos y Códigos de Conducta correspondientes, en su estabilidad, sostenibilidad y valoración como uno de los agentes clave de la Cooperación Española. En contraposición, las ONGD deben actuar con mecanismos transparentes en sus políticas, en sus prácticas y en sus presupuestos, llevar a cabo procesos participativos y promover la igualdad.

Es importante destacar la contribución fundamental de las ONGD a la construcción de la política española de desarrollo a través del ejercicio de incidencia política y su liderazgo no sólo como canalizadoras de AOD, sino también como agentes de cambio y de definición de una opinión pública más cercana a la solidaridad.

2. La Cooperación Española con relación a la Agenda Internacional de Eficacia de la Ayuda: Roma, París y Accra

España es país signatario del Consenso de Monterrey sobre financiación al desarrollo (2002), de las Declaraciones de Roma (2003), París (2005) y de la Agenda de Acción de Accra (2008), hitos fundamentales en la conformación de la llamada "Agenda Internacional de Eficacia de la ayuda". Asume, por tanto, los principios establecidos en dichos Foros, y viene realizando notables esfuerzos para aplicarlos. Al mismo tiempo, España participa de forma activa en el perfeccionamiento y evolución permanente de los principios que deben llevar a una actuación cada vez más armónica y eficaz del conjunto de actores que intervienen en la cooperación para el desarrollo.

Según el Plan Director, la visión a largo plazo de la Cooperación Española de cómo debe evolucionar la arquitectura de la ayuda apuesta porque se avance definitivamente en un equilibrio en las relaciones de poder entre donantes y socios, con una reforma del sistema de gobernabilidad global que implique que los actuales principios de eficacia de la ayuda estén intrínsecamente integrados.

El Foro de Alto Nivel sobre Armonización celebrado en Roma en febrero de 2003 dio lugar a la Declaración de Roma, la cual resume el compromiso alcanzado por parte de las instituciones multilaterales y bilaterales de desarrollo, así como de los países socios, de aumentar la eficacia de la asistencia para el desarrollo y contribuir así a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La Declaración de Roma supone el respaldo directo al amplio acuerdo de la comunidad internacional plasmado en el Consenso de Monterrey sobre financiación al desarrollo. En concreto, en Roma se establecen los principios de apropiación, alineamiento y armonización.

Como actividades de seguimiento y desarrollo a lo acordado en Roma, se crean grupos de trabajo (entre los que destacan los creados en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE), se realizan talleres regionales (liderados por los bancos

regionales de desarrollo), se realiza un análisis de la estructura de numerosas agencias gubernamentales de desarrollo (entre las cuales figura la AECID) y se llevan a cabo estudios de caso en 14 países, entre ellos dos latinoamericanos: Bolivia y Nicaragua.

Los resultados de dichos procesos sirvieron como insumos para el segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, que se llevó a cabo en París, en marzo de 2005, donde se reafirmaron y profundizaron los principios de actuación definidos en Roma y aquellos elaborados en la Mesa Redonda de Marrakech sobre la Gestión orientada a los resultados del desarrollo (febrero de 2004). Así, en la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda al desarrollo, se establecen dos nuevos principios que se agregan a los de apropiación, alineamiento y armonización, ya definidos en Roma. Estos nuevos principios son los de gestión por resultados y mutua rendición de cuentas.

Roma y París supusieron un cambio profundo en el paradigma de la agenda de la ayuda. Más allá del contenido concreto de ambas declaraciones, y más allá de los indicadores anexos a la Declaración de París, ambos Foros de alto nivel supusieron los hitos más destacados de un proceso de reflexión, análisis y autocrítica de los países donantes sobre los errores cometidos durante décadas, que llevaron a una limitada eficacia de ayuda al desarrollo, al tiempo que empoderaron a los hasta entonces llamados “países receptores” (a partir de Roma y París, llamados “socios”) reclamando una relación menos vertical, que estuviera presidida por las prioridades definidas precisamente desde los países socios, que es donde la ayuda debe ser eficaz. Quizás el cambio más importante que Roma y París generan es precisamente que la definición de las prioridades de desarrollo deja de realizarse por los países donantes, para recaer en los “países socios”, con un fuerte énfasis en las prioridades establecidas en las políticas gubernamentales de dichos países. Roma y París se centran en fortalecer las capacidades de los gobiernos y de las administraciones públicas de los países en desarrollo para una mejor provisión de servicios públicos.

Es precisamente ahí donde residen las principales observaciones e inquietudes por parte de las OSC, tanto del norte como del sur, con relación a Roma y, fundamentalmente, a París. Ambos fueron Foros fundamentalmente gubernamentales, con escasa o nula presencia de las OSC. Ni Roma ni París prestan especial interés a los procesos de desarrollo social, ni a la apropiación democrática en los países en desarrollo, asumiendo como adecuadas las políticas gubernamentales de los países en desarrollo. Los protagonistas de Roma y París, los principios y los compromisos de su Declaración final son íntegramente gubernamentales. El escenario planteado parece referirse en exclusiva a la Ayuda de Estado a Estado, es más, se infiere de los principios de la Declaración de París que no hay desarrollo posible al margen de los gobiernos de los países socios.

En este nuevo escenario ¿dónde quedan las Organizaciones de la Sociedad Civil? ¿Cuál es su papel?, es más ¿tienen algún papel?

Como no podía ser menos, estos planteamientos provocaron una profunda desconfianza e incluso, en algunos casos, un rechazo frontal a la Declaración por parte de las

organizaciones de la sociedad civil. Como críticas fundamentales a la Declaración, no exentas de fundamento, las OSC argumentan aspectos como los siguientes:

- No se han considerado factores clave que existen en el ámbito de las relaciones internacionales y que inciden de forma determinante sobre el desarrollo, como son el sistema mundial de comercio o las políticas agrarias proteccionistas de los países desarrollados.

- La Declaración no ha contado con ellas para su elaboración, ni tiene en cuenta a la sociedad civil como actor de desarrollo, lo que entienden que pone en riesgo los espacios de participación democrática necesarios para ese desarrollo.

Tras París, y de cara a la preparación del 3º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en Accra en septiembre de 2008, las OSC fueron muy activas, estructuradas en torno a la Plataforma "Better Aid". Lograron incorporarse con voz propia en el Foro e influir de manera decisiva en el mismo, de forma que la Agenda de Acción de Accra recoge parcialmente estas inquietudes de las OSC:

- Plantea el compromiso de los actores de desarrollo gubernamentales de profundizar su colaboración con las organizaciones de la sociedad civil.

- Reconoce a estas organizaciones como actores independientes en el ámbito del desarrollo, admitiendo que sus iniciativas pueden complementar a las de los gobiernos.

- Se invita a las organizaciones de la sociedad civil a reflexionar sobre la aplicación de los principios de la Declaración de París desde su perspectiva particular.

- Y se adquieren también algunos compromisos con respecto a ellas, especialmente la mejora de la coordinación entre las iniciativas de las ONG y los programas de los gobiernos.

En Accra, fundamentalmente, las OSC logran el reconocimiento como actores en el nuevo paradigma del desarrollo, se incorporan al diálogo político en torno al desarrollo y consecuentemente, logran ampliar el concepto de desarrollo, de manera tal que en el mismo se considere la dimensión de la apropiación democrática y local.

De cara al próximo Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la ayuda (Corea del Sur, noviembre de 2011), las OSC se han dotado de de dos espacios complementarios:

1. La citada plataforma "Better Aid", que monitorea e influye en la implementación de la Agenda de Acción de Accra, centrada en impulsar el principio de apropiación democrática como parte central del concepto de desarrollo y, por tanto, de la eficacia de la ayuda;

2. El Foro Abierto de OSC, donde, a través de procesos de consultas organizados por capítulos regionales, las OSC debaten cómo pueden mejorar su eficacia como actores de desarrollo y cuál es su papel.

Así, el Foro Abierto de OSC estableció los Principios de Estambul (2009) para el trabajo de las OSC como actores de desarrollo:

1. Respetar y promover los derechos humanos y la justicia social.
2. Incorporar la equidad y la igualdad de género, a la vez que promover los derechos de las mujeres y las niñas.
3. Centrarse en el empoderamiento y la apropiación democrática.
4. Promover la sostenibilidad ambiental.
5. Practicar la transparencia y la rendición de cuentas.
6. Establecer alianzas equitativas y solidarias.
7. Crear y compartir conocimientos y comprometerse con el mutuo aprendizaje.
8. Comprometerse con el logro de cambios positivos y sostenibles.

A través de los dos espacios indicados, las OSC son miembros de pleno derecho de los grupos de trabajo preparatorios del Foro de Corea del Sur, y aspiran a que los citados Principios de Estambul sean asumidos por los gobiernos (de países donantes y de países socios). Sin duda, el próximo foro de alto nivel de Corea del Sur ofrecerá nuevas oportunidades y desafíos en el proceso de participación de las OSC en la Agenda Internacional de la Eficacia de la Ayuda.

3. El debate sobre el papel de las ONGD

Y en este nuevo contexto, que implica la asunción de una serie de principios, compromisos y definiciones en cuanto al concepto de desarrollo, que tienen como referencia indiscutible la eficacia de la ayuda, el debate suscitado en torno al papel de las OSC ofrece posiciones muy diversas.

De manera muy simplificada, podríamos decir que en un extremo encontramos a aquellos que sostienen que dicho papel es inexistente en lo que se refiere a objetivos de desarrollo. Los defensores de esta postura, que podemos encontrar sobre todo en algunas agencias gubernamentales de desarrollo, entienden que el protagonista absoluto del desarrollo es el Estado, mientras que la acción de las OSC (y en concreto, de las ONG) sólo tiene sentido en el ámbito de la ayuda humanitaria.

En el extremo opuesto, algunas ONG, principalmente de países del Sur e internacionales, así como grupos antiglobalización, denuncian el fracaso del sistema internacional de Ayuda Oficial al Desarrollo y niegan que sea susceptible de reforma. Estas ONG rechazan por inútiles los principios de la Eficacia de la Ayuda establecidos en los Foros Internacionales, proponiendo como alternativa exclusivamente la colaboración entre ONG del Norte y del Sur.

Una posición intermedia, sostenida por un buen número de ONG internacionales que se caracterizan por manejar un volumen muy importante de recursos, sigue defendiendo la legitimidad de su acción tradicional como proveedoras de servicios ante la incapacidad crónica que achacan a los Estados de los países socios. Rechazan por tanto los principios de Apropiación y Alineamiento de la Declaración de París, pero se han

comprometido con los retos de la Eficacia de la Ayuda en lo que se refiere a la necesidad de realizar una gestión por resultados y una correcta y transparente rendición de cuentas.

Por último, gran parte de las ONG nacionales e internacionales y de sus Coordinadoras, así como muchas agencias gubernamentales y países socios, defienden una posición en la que las ONG deben tener una participación activa y complementaria a la actuación gubernamental en la búsqueda de la Eficacia de la Ayuda. Las ONG tendrían su papel fundamental:

- Como constructoras de procesos democráticos y participativos que acompañen los procesos de desarrollo; y,
- Ejerciendo una presión política y crítica sobre la gestión de sus gobernantes tanto en el Norte como en el Sur.

Desde esta posición se reinterpretan y completan algunos de los principios de la Declaración de París. Así, el principio de apropiación no se entiende posible sin la participación de la sociedad civil en el proceso de diseño, aplicación y evaluación de las políticas de desarrollo. En consecuencia, se acuña una nueva denominación: el principio de "apropiación democrática".

Las ONG representantes de esta última línea son las impulsoras del proceso de reflexión sobre su nuevo papel en la cooperación al desarrollo. Por ejemplo, el Segundo Encuentro del Sector de las ONG de Desarrollo españolas, celebrado en junio de 2009, se centró precisamente en los desafíos del sector ante la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, haciendo hincapié en la necesidad de su propio cambio, desde meras implementadoras de proyectos a facilitadoras de la participación real de la sociedad en los cambios.

4. Posición de la Cooperación Española

Para la cooperación oficial española el desarrollo es un esfuerzo de todos del que no está en absoluto excluida la sociedad civil. Es evidente que, como se ha indicado anteriormente, España es signataria de los principales hitos de la Agenda de Eficacia de la Ayuda, entre ellos Roma y París, y por tanto, asume y aplica los principios en ella establecidos; es también evidente que para la cooperación oficial española no es concebible el desarrollo sin la existencia de políticas claras cuyas riendas sean tomadas decididamente por los gobiernos. Pero no es menos cierto que el desarrollo, entendido tal y como lo define el Plan Director, como un conjunto de derechos y oportunidades presentes y futuros, con vocación de universalidad e inclusión, será imposible sin la participación de una sociedad civil comprometida y exigente.

De ahí el lugar destacado que ocupa la Gobernabilidad Democrática entre los sectores prioritarios establecidos por el III Plan Director de la Cooperación Española, con el objetivo de *"Promover la calidad de la democracia y respeto de los derechos*

fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover el desarrollo".

Una de las prioridades para el trabajo de la Cooperación Española en este sector es precisamente el fortalecimiento de la sociedad civil para la generación de sus capacidades como interlocutores de gobiernos e instituciones, y la participación ciudadana e implicación de la sociedad civil en el desarrollo de la democracia.

Por otra parte, la sociedad civil del norte y, en concreto, las ONGD españolas, han tenido y siguen teniendo una indudable presencia como actores de la cooperación al desarrollo, tal como reconoce nuestro Plan Director. Cuantitativamente hablando, su peso en el porcentaje de AOD canalizada a través de ellas es muy elevado. En el conjunto de la AOD española, la ayuda canalizada a través de ONGD ha venido a representar estos últimos años un 14 % aproximadamente, y un 20 % de la AOD bilateral.

Como muestra, de acuerdo con los datos de los últimos Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI), solo durante el quinquenio 2006-2010 se habrán canalizado más de 3.300 millones de euros de AOD a través de ONGD.

La AECID canaliza más de un 30% de su presupuesto a través de ONGD (en concreto, entre 2006 y 2010, más de 1.100 millones de euros). La AECID aporta al tercer sector un 41% de la financiación pública que recibe.

La multiplicidad de actores públicos del sistema de cooperación español, junto al hecho de que la mayor parte de la AOD procedente de Comunidades Autónomas y Entes Locales se ejecuta a través de ONGD españolas, hace que la Cooperación Oficial Descentralizada española (Comunidades Autónomas y Entidades Locales) canalicen más del 70% de sus fondos de cooperación para el desarrollo a través de ONGD, que se convierten así en instrumentos privilegiados de canalización de la AOD procedente de la Cooperación Descentralizada. En el mismo periodo 2006-2010, 1.613 millones de euros se habrán canalizado a través de ONGD españolas.

FINANCIACIÓN AOD ESPAÑOLA CANALIZADA A TRAVÉS DE ONGD (2006-2010; Millones €)						
	2.006	**2.007**	**2.008**	**2009***	**2010***	**TOTAL 2006-2010**
AECID	150	200	207	326	220	1.103
COD	240	283	308	433	349	1.613
Otros actores (AGE, Universidades, etc)	122	66	120	189	125	622
TOTAL AOD A TRAVÉS ONGD	**512**	**549**	**635**	**948**	**694**	**3.338**

* Previsión PACI

Fuente: seguimiento PACIs 2006-2008 y previsiones PACI 2009 y 2010

Según los informes de la Coordinadora de ONGD de España (CONGDE), en 2008 el 42,8% de su financiación procede de fondos privados, mientras que el 57,2% procede de fondos públicos.

Además del notable incremento de recursos públicos canalizados a través de ONGD, la AECID y algunas Comunidades Autónomas han implementado esquemas de compromisos financieros plurianuales (tipo Convenios) que permiten a las ONGD tener una mayor previsibilidad de recursos a medio plazo, lo cual facilita tanto el fortalecimiento de la propia Organización, como la planificación de actividades de desarrollo más consistentes.

Pese al fortalecimiento gradual y a la positiva evolución generalizada de las ONGD en los últimos años a nivel organizacional, aún existen notables márgenes de mejora en materia de profesionalización y en materia de especialización, existiendo numerosas Organizaciones "generalistas", que presentan propuestas de actuación en numerosos sectores tan dispares como puedan ser agua y saneamiento, salud, educación, desarrollo rural, acción humanitaria o fortalecimiento de sociedad civil.

La presencia de nuestras ONGD en la cooperación al desarrollo española tiene una doble vertiente:

- En primer lugar, las ONGD han venido siendo implementadoras de proyectos en los países socios. El elevado porcentaje de AOD española canalizado a través de ellas así lo atestigua, y vienen trabajando desde hace décadas con las organizaciones de la sociedad civil del Sur, así como con administraciones públicas de los países socios.
- Y en segundo lugar, tienen un papel indiscutible como agentes de la Educación para el Desarrollo y la sensibilización social en España, con una elevada capacidad de incidencia política y de movilización social.

El valor añadido que proporciona la sociedad civil del sur y del norte no puede ser ignorado por la cooperación oficial, ya que la participación social es un factor imprescindible para cualquier programa de desarrollo y alcanza ámbitos donde a los actores oficiales les es imposible o muy difícil llegar.

Sin embargo, el escenario ya no es el mismo que hace una década, y es preciso que las relaciones entre la cooperación oficial y la sociedad civil se asienten sobre nuevas bases, de forma paralela a la evolución de los debates sobre la eficacia de la ayuda, el concepto de desarrollo y el papel de los diferentes actores.

Desde la perspectiva de la Ayuda Oficial española nos enfrentamos a distintos retos, según nos planteemos nuestras relaciones con la sociedad civil del sur o del norte.

Tradicionalmente, los agentes oficiales de la cooperación se han venido relacionando preferentemente con sus homólogos en los países socios, recayendo sobre las ONGD del norte la relación con la sociedad civil del sur. Si bien es cierto que esta forma de proceder resulta "cómoda" en algunos sentidos, ya que es más fácil la relación, rendición de cuentas y exigencia de responsabilidades sin salir del ámbito legal y

jurisdiccional del propio país financiador, es evidente que implica un incremento de los costes de transferencia.

Puede tener sentido asumir estos costes allí donde existe un tejido social débil, donde es necesaria una labor de fortalecimiento e incluso de creación de este tejido, labor en la que puede y debe jugar un papel importante la sociedad civil de norte.

Pero muchas de las contrapartes locales, especialmente en Latinoamérica, que ejecutan los proyectos financiados a través de ONGD del norte, son organizaciones antiguas, de gran tradición, experiencia, capacidad, reconocimiento y profundamente asentadas en sus respectivos países. Son además contrapartes múltiples de muchas cooperaciones y ONG, y en estos casos, es necesario analizar el valor añadido que aporta la ONGD española, y si dicho valor añadido compensa el importante porcentaje de recursos de cooperación que van a ésta como “costes de transacción”.

Un aspecto, por tanto, sobre el que quizás deberíamos reflexionar es el de si la cooperación oficial española debería, en estos casos, llegar directamente a la sociedad civil del sur, siempre dentro del ámbito de las prioridades geográficas y sectoriales de nuestra cooperación, creando mecanismos financieros específicos para este tipo de organizaciones.

Los ya largos años de presencia de la AECID en algunos los países, el conocimiento que de ellos se tiene en las Oficinas Técnicas, podrían permitir en estos momentos dar ese paso, cuya primera etapa sería la identificación de esas entidades con las que iniciar ese nuevo marco de colaboración.

Ello no quiere decir que no sea pertinente mantener los marcos de colaboración con las ONGD españolas. Al contrario, muchas razones aconsejan que se mantenga:

- Primero, porque, como se ha dicho, son el agente mejor situado y con mayor comprensión de los procesos que involucran a la sociedad civil.
- En segundo lugar, porque son también actores privilegiados para la movilización y la concienciación de las sociedades del norte.
- Y, en tercer lugar, porque poseen una estructura y unos recursos humanos que se han ido fortaleciendo y profesionalizando con el esfuerzo de todos, tanto público como privado, que no pueden ser desaprovechados por la cooperación oficial.

Pero es necesario promover un cambio en el enfoque de esta colaboración. En algunas ocasiones, los proyectos de cooperación al desarrollo, y entre ellos los financiados a ONGD, han interferido en campos propios de las prestaciones gubernamentales, departamentales, provinciales o municipales, pudiendo favorecer que dichas instancias públicas no cumplan con sus responsabilidades, lo que debe llevarnos también a reflexionar sobre las circunstancias y ámbitos en los que estaría justificado mantener este tipo de actuaciones.

Colaborando para el desarrollo, nuestros esfuerzos tienen que ir dirigidos principalmente a la creación y el fortalecimiento de la sociedad civil del sur. Urge, por tanto, definir qué entendemos por ese fortalecimiento y para ello es necesario empezar por hacer una elemental distinción dentro del propio concepto de sociedad civil, que dista mucho de ser un conjunto homogéneo.

En casi todos los países se entiende por organización de la sociedad civil, incluso jurídicamente, a una organización privada, sin fines de lucro, que persigue objetivos de interés general. Si nos limitamos a esta definición estamos hablando de Organizaciones No Gubernamentales.

Pero si añadimos a estas características aspectos tales como la base social, entramos en el terreno de las organizaciones de base. Es en este último campo donde debemos entender que ha de dirigirse principalmente el trabajo de creación y fortalecimiento de la sociedad civil, es decir, a aquellas organizaciones nacidas de las propias necesidades de los ciudadanos, representativas de minorías, agrupaciones de mujeres, asociaciones de consumidores o usuarios, de indígenas, de población afro, asociaciones de vecinos, cooperativas de productores y, en fin, todas aquellas que tan necesarias son para la apropiación democrática del desarrollo de un país, como contrapunto y control de su gobierno.

La relación ONG del Sur – ONG del Norte debe mantenerse sobre la base de la colaboración, la construcción de redes de conocimiento e influencia y el intercambio de experiencias, pero, si hablamos en términos de creación y fortalecimiento de sociedad civil, deberíamos tratar de priorizar a organizaciones surgidas de la base.

Sobre estas relaciones es de interés resaltar los resultados de las consultas nacionales efectuadas a la sociedad civil latinoamericana en el marco del Foro Abierto sobre la Eficacia de las OSC en el Desarrollo, que se han dado a conocer recientemente:

1. Sobre su propia esencia, las OSC latinoamericanas reflexionan sobre el cambio del papel que han de jugar, rechazando la idea de reemplazar al Estado, y reivindican su rol de vigilancia y exigencia y su deber de reclamar derechos, exigir calidad y cobertura adecuada de los servicios, y participar en el diseño de políticas públicas.

2. Y sobre sus relaciones con las OSC del Norte:

   - Rechazan que estas organizaciones las sustituyan y se arroguen el derecho de intermediar con sus Estados Nacionales y Gobiernos;
   - Lamentan que éstas se basen únicamente en la ejecución de proyectos a corto plazo, para lo que se establece una relación contratista-contratado;
   - Requieren rendición de cuentas también en dirección Norte-Sur, criticando que sólo se realice respecto de los países de origen;
   - Lamentan el gran desgaste administrativo que supone la gestión subcontratada de los proyectos;
   - Califican como de competencia desleal la concurrencia con ONGD del Norte por recursos que ofertan los países del Sur;

- Denuncian el "descapitalización" de profesionales que se han formado en sus organizaciones y que son captados por los salarios mucho mejores que ofrecen la Cooperación internacional.

Son todos ellos aspectos importantes que han de ser tenidos en cuenta por las ONG del Norte, pero también por la cooperación oficial en su colaboración con ellas, a fin de que como Cooperación Española, entendida ésta como un conjunto de actores, públicos y privados, seamos capaces de lograr implementar la Misión definida en nuestro III Plan Director, y con la que vale la pena finalizar esta ponencia: La Cooperación Española tiene como Misión "*acompañar procesos desarrollo de personas, colectivos y sociedades para pleno ejercicio derechos, en asociación con otros agentes para luchar contra pobreza e impulsar nuevo orden*".

Referencias bibliográficas

Coordinadora de ONGD de España (2008): *Mejor Ayuda. Una condición necesaria para el desarrollo.*

Ferrero, G. y Baselga, P. (2009): "La Agenda de la Eficacia de la Ayuda y la Sociedad Civil. Retos y oportunidades", en: *Revista Española del Tercer Sector*, nº 11, enero-abril 2009.

Foro Abierto sobre la Eficacia de las OSC en el Desarrollo: síntesis de resultados de consultas nacionales en América Latina.

Seguimientos de los Plantes Anuales de Cooperación Internacional (años 2006, 2007 y 2008).

Previsiones de los Plantes Anuales de Cooperación Internacional (años 2009 y 2010).

Bajo el título «Avances de Investigación», se editan en formato electrónico, para su acceso libre desde la página web de la Fundación, los resultados iniciales de los proyectos que han sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo de la Fundación y de su Centro de Estudios.

Fundación Carolina
C/ General Rodrigo, 6, cuerpo alto, 4º piso
Edif. Germania
28003 Madrid
informacion@fundacioncarolina.es

CeALCI
General Rodrigo, 6, c. alto, 1º
Edif. Germania
28003 Madrid
cealci@fundacioncarolina.es